مركز البحوث والدراسات

# الإدارة العامة القادمة

## نقاش ومعضلات


تأليف

بي. غاي بيترز

جون بيير

ترجمة

إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات

د. محمد شحاتة وهبي محمد

أ. درويش نايف عبدالهادي

راجع الترجمة

د. موضي بنت محمد الزومان

بسم الله الرحمن الرحيم

مركز البحوث والدراسات

# الإدارة العامة القادمة

## نقاش ومعضلات


تأليف

بي. غاي بيترز

جون بيير


ترجمة

إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات

د. محمد شحاتة وهبي محمد

أ. درويش نايف عبدالهادي

راجع الترجمة

د. موضي بنت محمد الزومان

١٤٤٠هـ - ٢٠١٩م

# بطاقة الفهرسة


ح معهد الإدارة العامة، ١٤٤٠هـ.
فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.
بيترز، بي غاي.
الإدارة العامة القادمة: نقاش ومعضلات. /
بي غاي بيترز؛ جون بيير؛ إدارة الترجمة بمركز
البحوث والدراسات. - الرياض، ١٤٤٠هـ.
٢٨٨ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.
ردمك: ٧-٠٢٩٠-١٤-٦٠٣-٩٧٨
١- الإدارة العامة أ- بيير، جون (مؤلف مشارك
ب- إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات
(مترجم) ج- العنوان
ديوي: ٣٥٠ ١٤٤٠/٦٣٠٨

رقم الإيداع: ١٤٤٠/٦٣٠٨
ردمك: ٧-٠٢٩٠-١٤-٦٠٣-٩٧٨

**هذه ترجمة لكتاب:**

The Next Public
Administration
Debates & Dilemmas

B. Guy Peters
& Jon Pierre

# قائمة المحتويات

## نُبْذَة عن المؤلفَيْنِ:

- **بي. غــاي بيترز (B. Guy Peters):** هو بروفيســور بمعهد موريــس فالك Maurice Falk التابع للحكومة الأمريكية في جامعة بيتسـبرغ. وقــد حصل بيترز على درجة الدكتوراه في جامعة ولاية ميشـيغان عام ١٩٧٠، كما أنه حاصلٌ على أربع شهادات بالدكتوراه الفخرية من جامعات أوروبية مختلفة. والبروفيســور بيترز هو الرئيس المؤسس للجمعية الدولية للسياســات العامة، وهو أيضاً المُحرِّر المؤسس لمجلة الحوكمة Governance وأيضاً مجلة العلوم السياسية الأوروبية the European Political Science Review. وغاي بيترز أيضاً هو محررٌ مشارك في مجلة تحليل السياسات المقارنة Journal of Comparative Policy Analysis ، كــما أنه أيضاً محررٌ لسلســلة كتب حول مؤسســات القطاع العام وتصدرها مؤسسة بالغراف / ماكميلان Palgrave / Macmillan، ومن الجدير بالذكر أنَّ غاي بيترز قد قام بتأليف وتحرير ما يربو على ٨٠ كتاباً؛ بما في ذلك أحدث إصداراته: «متابعة الإدارة الأفقية» Pursuing Horizontal Management وكتاب «سياســة تنســيق السياسات» The Politics of Policy Coordination؛ وأخيراً كتاب «الحوكمة والسياسات المقارنة» Governance and Comparative Politics بالاشتراك مع جون بيير.

- **جون بيير (Jon Pierre):** هو أســتاذ العلوم السياســية بجامعة غوتنبرغ Gothenburg في الســويد، وأســتاذ الإدارة العامــة بكلية ملبــورن الحكومية بجامعــة ملبورن، وهو أيضاً أستاذ مســاعد في جامعة بيتســبرغ. وتضم أحدث مؤلفاته العلمية الصادرة باللغة الإنجليزيــة كتاب «حكم الدولة المدمجــة» Governing the Embedded State، وهو كتابٌ صادر بالتعاون مع بينغت جاكوبسون (Bengt Jacobsson) وغوران سوندستروم (Göran Sundström)، والصــادر عن مطابع جامعة أكســفورد عــام (٢٠١٥). وكتاب «أهمية العلوم السياســية» The Relevance of Political Science بالتعاون مع جيري ستوكر (Gerry Stoker) وبي غاي بيترز (B. Guy Peters) الصادر عن مؤسسة بالغراف Palgrave عام (٢٠١٥)، كما صَدَرَ له كتاب «دليل أكســفورد للسياســة السويدية» The Oxford Handbook of Swedish Politics الصــادر عــن مطابــع جامعة أكســفورد

عام (٢٠١٥) وكتاب «الحوكمة المقارنة» Comparative Governance بالاشـتراك مع بي غاي بيترز ونشرته مطبعة جامعة كامبريدج عام (٢٠١٧)؛ كما نُشِرت أعماله في العديد مـن المجلات العلمية؛ مثل: مجلة الإدارة والمجتمـع Administration and Society، ومجلة أبحاث الإدارة العامة: النظرية والتطبيق Journal of Public Administration Research and Theory ومجلـة الإدارة العامـة Public Administration، ومجلـة السياسة Journal of Politics.

# الفصل الأول
# الإدارة العامة في نظام الحوكمة الديمقراطية

في الحيـاة العامــة؛ هناك ظواهرُ قـد يُساء فهمها أكـثر من الإدارة العامــة (public administration)؛ إذ مــن المعتــاد أن نجـدَ مَنْ ينظـرُ إلى الإدارة العامــة، أو الأنظمة البيروقراطيــة العامة (public bureaucracy) كما يُطلَــق عليها غالباً؛ باعتبارها منظمات جامدة لا تهتمُّ سوى بتعزيز مصالحها الخاصة أكثر من اهتمامها بالوفاء باحتياجات عملائها. أمَّــا نموذجُ البيروقراطيــة الأكثر تطرفاً؛ فيميل إلى تصوير هــذه المنظمات العامة على أنها هياكــلُ خارجية تُجسِّد في حقيقتهــا نموذج السلطة والسيطرة التــي لا تخضع للمساءلة. وهــذه التصــورات المتباينة للإدارة العامــة لا نجدها واضحةً فقــط في الخطاب السياسي والأدب الــروائي فحسب؛ بل نجدها كذلك في قَدْرٍ كبيرٍ من الأعمال الأكاديمية. ولكن هذه التصــورات المُشوَّهة تخدمُ أيضاً أغراضاً سياســة؛ فالأحزابُ والسياسيون المنتمون لليمين السيــاسي، الذين ينادون بتخفيــض الضرائب المفروضة على الخدمــات العامة، ويطالبون بتقليص حجم هذه الخدمات - عليهم أن يغرسوا في نفوس الناس تلك الصورة البيروقراطية التي تتسمُ بانعدام الكفــاءة وارتفاع الكلفة وسيطرة الفكر السلطوي عليها؛ للتدليل على زعمهــم بأنــه من الممكن تخفيض الضرائــب بشكلٍ كبيرٍ دون إحــداث أيِّ فارقٍ ملحوظ يستشعــره بقيةُ أفراد المجتمع. وعلى الجانب الآخر؛ فقد وجَّهَت أحزابُ اليسار السياسي النقد للإدارة العامة؛ مُتهمينَ إيَّاها بعدم تقدير احتياجات الفئات المحرومة في المجتمع.

بَيْــدَ أنَّ تلــك المؤسسات العامة هي المسؤولــة عن تنظيم وسائل النقــل العام داخل المدن، وإدارة مرافق الخدمات الخاصة بالأطفال والمُسنِّين، وهي التي تُقدِّم خدمات الإنقاذ الطارئة، وتتولَّى مهام صيانة البنية التحتية للدولة، وتُسْهِم في ضمان أمن وسلامة المواطنين، كما تضطلــعُ تلك المؤسسات بالدَّور الأساسي في تنفيذ السياســات العامة واحترام السلطة القانونيــة. ومن المؤكَّــد أنَّ التفكير في أيٍّ مــن الخدمات العامة الأساسيــة التي لا تُقدَّم مــن خلال النظــام البيروقراطي العام أو من خــلال متعهدٍ خاص يعمــلُ لحساب النظام البيروقراطي؛ أمرٌ ليس باليسير. وذلك فضلاً عن أنه لا مجالَ للشك في أنَّ القرارات الإدارية

قــد يكــون لها بالغُ الأثر في حياة العملاء والمواطنين على الســواء - بَدْءاً من إصدار رخصة القيــادة وحتى إصدار الأحكــام القضائية على المتهمين بقضاء فــترة عقوبة داخل السجن أو ترحيلهم - كذلك فإنَّ تلك السلطات الإدارية تُمارَس في إطارٍ من الرَّقابة والمساءلة.

ونظــراً لهــذه المركزية التي تتسم بهــا الإدارةُ العامــة فيما يتعلق بالشــؤون العامة الأساسيــة للدولة كتنفيــذ السياسات وتوفــير الخدمات؛ فــإنَّ الإدارة العامــة تُعَدُّ جزءاً لا يتجزأ من الحوكمة الديمقراطية (democratic governance)، وذلك في المجتمع الغربي الديمقراطــي على الأقل. بَيْدَ أنَّ هذا المنظور جَرَى إغفاله لوقتٍ طويل؛ تمَّ خلاله التعامل مع النظام البيروقراطي العام باعتباره نظاماً مستقلاً للمنظمات. فنجدُ في الولايات المتحدة الأمريكية - على سبيل المثال - أنَّ كلاً من الإدارة العامة والعلوم السياسية يمثلان تخصصين أكاديميين مختلفين؛ وهو الأمر الذي حال دون قيام الكثير من المراقبين بمتابعة مهمة النظام البيروقراطــي العام التي هي في جوهرهــا مهمةٌ سياسيةٌ وديمقراطية. ولا يبدو في الوقت الحــالي أنَّ كثيراً من العلــماء المتخصصين في العلوم السياسية يدركــون أنَّ معظم الأعمال المتعلقة بنظام الحكم ينجزها مسؤولو الإدارة العامة.

أيضــاً من الخطأ أنَّ ننظــر للبيروقراطية العامة على أنها نظامٌ جامدٌ ذو مرجعيةٍ ذاتية، عاجــزٌ عن التغيُّر والتطوير أو رافضٌ لهما. فلم نجد على مَرِّ العقود العديدة الماضية سوى القليــل من أنشطة القطاع العــام (إن وُجِد) التي تخضعُ لنظــامٍ إصلاحي أكثر شمولاً من ذلك الــذي تخضعُ له الإدارة العامة. فقد استطاعت المنظماتُ العامة أن ترفعَ من درجة كفاءتهــا في مجــال تقديم الخدمات، وفي العمل بشكلٍ أوثق مع عملائها. كذلك تمَّ تطويرُ نمــاذج جديدة لقيــاس مستوى أداء النُّظُم البيروقراطية؛ حتــى باتت اليوم أدوات لا غنى عنهــا في إدارة أغلب المنظمات العامة، كما مُنِح المديرون درجة كبرى من الاستقلالية؛ مما سَمَحَ لهم بتنظيم عملهم بدرجة عالية من الكفاءة والمهنية. وبوجهٍ عام؛ فإنَّ جميع النظم الأساسيــة للإدارة العامة، بدءاً من إدارة المــوارد البشرية وحتى وَضْع الموازنة والمحاسبة؛ جرى تحديثها بشكلٍ جيدٍ على مدار العقود العديدة المنصرمة.

ومــن الإنصاف القولُ بأنَّ علــماء الإدارة العامة يميلون بوجهٍ عام إلى عدم الابتعاد عن مجال دراستهم، وهم في ذلك أكثر تقيُّداً من غيرهم من غالبية علماء السياسة أو الاقتصاد. ومــع ذلك؛ فلطالمــا كانت هنــاك صِلاتٌ قويةٌ بــين الدوائــر الأكاديميــة والإدارة العامة

عبر التاريـخ. ويتمثلُ الجانــبُ الإيجابي لهذه العلاقة الوثيقة بين مــمارسي الإدارة العامة وعلــماء الإدارة العامة في زيادة احتمالية تطبيق هذه الأبحاث. أمَّا الجانب السلبي الأهم لهــذا الأمــر؛ فهو أنَّ الأبحاث ربما لا تكون نظريةً؛ بل يَنصَــبُّ اهتمامُها بشكلٍ أساسي على توثيــق ودراسة الممارسات العمليــة دون التدبُّر فيها بشكلٍ أكــبر أو وَضْع معايير نظرية للتقييم (انظر: Bogason and Brans, 2008; Peters and Pierre, 2016). وعلى الطرف الآخــر؛ هناك أمثلةٌ تؤكدُ أنه يمكننا رؤية طــلاب الإدارة العامة ينأون بأنفسهم عمداً عن الممارسة الإدارية العملية؛ حتى يقوموا بتطبيق نظرية استنباطية مُجرَّدة. وبقَدْر ما يبدو الأمــرُ غريباً؛ فــإنَّ وَضْعَ نظريةٍ ما يعني أنَّ عليكَ تنحيــة السياقات جانباً وصياغة عبارات تتســمُ بالعمومية بشــأنِ كيفية تَصَرُّف الإدارة العامة في هــذه الحالة، وما الذي يمكن أن يفــسِّرَ اتخاذها لهذا المسلك دون غيره؟ فالمكاسبُ التي تتحققُ نتيجة التعميم تُفقَد إن لم يُلتَفَت إلى التفاصيل.

لقــد عانــتِ الإدارةُ العامةُ لوقــتٍ طويلٍ من محدوديــة نظرياتهــا؛ إذ يَصِفُ دويت والــدو (Dwight Waldo) الإدارةَ العامةَ ذات مرة بأنها «موضوعٌ يُبحَثُ له عن مجال» (٢: ١٩٦٨)، وهــي الملاحظة التي لا تزال تنطبقُ عــلى الوضع القائم حتى يومنا هذا. غير أنَّ ذلك الأمر له سلبياته وإيجابياته؛ حيث تتمثلُ الجوانب الإيجابية في أنه يخدمُ المجالات البحثيــة المتعددة التخصصات، وذلك واضحٌ بشكلٍ جــليٍّ؛ إذ تقومُ على نظريات مُستمدَّة مــن عددٍ من المجالات الأكاديمية المختلفة. أمَّــا الجانبُ السلبيُّ الرئيسي - ويا للمفارقة - فيتمثــلُ في أنَّ هذا العدد من النظريــات ذات الصلة قد حاد بالكثير من العلماء المشتغلين بــالإدارة العامة بعيداً عــن النظرية تماماً. فهناك اتجاهٌ مثيرٌ للقلق بين بعض علماء الإدارة العامــة لتجنب تناول القضايــا النظرية أو المعيارية المُعقَّدة، والاستنــاد بدلاً من ذلك إلى الممارســة الإدارية العملية كمعيارٍ لجودة البحث؛ بــل إنه يبدو أنَّ الفكرة الفلسفية وراء ذلــك هي أنه طالما أنَّ الممارسِين يَرَوْنَ نتيجة جهودهم في التحليلات التي يُقدِّمها العلماء؛ فهــذا في حَدِّ ذاته برهانٌ على جودة البحث. وبدلاً من استنباط مقاييس مرجعية ومعايير للتقييم من نظريةٍ ما ومحاولة الوقوف على درجة تحقيق الممارسة الفعلية لهذه المعايير؛ فــإنَّ إستراتيجية البحث على هــذا النحو تُعَدُّ مجازفةً حقيقيةً؛ فهي إمَّا أن ترتقي بمستوى الممارسات العملية، وإمَّا أن تصبحَ مجرد معيار قياسي، أو ربما مجرد مبادئ ومُثل عليا.

أيضــاً؛ من الخطأ الاعتقادُ بأنــه يمكنُ للمرء فهم منظمة عامــة، أو أيَّة منظمة أخرى، دون أن يكــونَ هناك تفاعلٌ بقدرٍ مــا مع تلك المنظمة. ورغم أنَّ المنظمات التي تكون في مجموعها عبــارة عن بيروقراطيات عامة تعملُ في ظلِّ قواعــد وفلسفات إدارية متماثلة؛ فهــي تتمايزُ في الكثير من النواحي الأخرى. وهو الأمرُ الذي يعني أنَّ فَهْمَ أيِّ منظمة هو أمــرٌ لا يمكن تحقيقه من خلال الملاحظات التي يتــمُّ رصدها على المستوى العام فحسب. ولــذا؛ فإننا نؤكد عــلى أنَّ الإدارة العامة يمكنها؛ بل ويتعيَّنُ عليها أن تخدمَ كلاً من المصالح الأكاديمية وتلك المتصلــة بالممارسات العملية، وأنه من غير الممكن في حقيقة الأمر تقديمُ إدارة عامة ذات جودة عالية بدون التفكير في كلٍّ من النواحي النظرية والممارسة العملية لــلإدارة العامــة. كذلك؛ فإنَّ أحد أسبــاب اختيار الكثير من الخبراء لعــدم تناول القضايا المفاهيميــة والنظرية؛ هو أنَّ الإدارة العامة بطبيعتها مجــالٌ بحثيٌّ متعددُ الاختصاصات. ولذا فقد وجدنا أنَّ بعض الخبراء بذلوا جهوداً ضخمةً في الفصل بين دراسة الإدارة العامة وغيرها من مجالات العلوم الاجتماعية. وكان هذا بالتحديد هو الحالُ في الولايات المتحدة الأمريكيــة؛ حيث كانت الإدارة العامة هــي نفسها مجال الدراسة الأكاديمية. وفي المقابل؛ يؤكــد آخرون على العلاقة الوثيقة التي تربط الإدارة العامة بمجالاتٍ مثل: علم الاجتماع ونظرية التنظيم، وعلم الاقتصاد، والعلوم السياسية. ومن ثَمَّ لا توجد قاعدة واحدة ترتكزُ عليها نظريات الإدارة العامة.

ونعــودُ؛ فنؤكد أنَّ ذلك الحوار الحميم بين دراسة الإدارة العامة والممارسة العملية لها؛ هو حوارٌ ضروريٌّ لتطوير كليهما. فعلماءُ الإدارة لا يمكنهم التفكير في تساؤلات بحثية ذات مغــزًى دون إشراك الممارسين الفعليــين في الواقع؛ فمعظم الجامعــات اليوم تشدد وبقوة عــلى المشاركــة باعتبارها نشاطاً رئيسياً لهيئة التدريس التابعة لهــا - إلا إنه غالباً ما يفتقر الممارســون الفعليــون للنظرة المحلية والدوليــة المطلوبة لتصميم عمليــة إصلاحية فعَّالة أو ابتكــار نماذج لتقييم أداء المنظمة. كما أنَّ للعلماء دوراً في عدول الأكاديميين والممارسين عن البحوث التي يجرونها، ولهم دورٌ أيضاً في استنباط معايير ومقاييس مرجعية من التحليل النظري والمفاهيمي؛ وكذا في تطبيق هذا الإطار النظري على حالات تجريبية. فنحن بحاجةٍ إلى فَهْــمِ ماهيــة الإدارة العامة من خــلال مجموعة متنوعة من وجهــات النظر التحليلية. وذلك بلا شك يمكننا من فهم المؤسسات التي تُقدِّم الخدمات العامة وتقييم أدائها.

يُعَدُّ هذا الكتابُ مقدمةً متطورةً للإدارة العامة باعتبارها مجالاً للتطبيق العملي؛ فضلاً عن كونها مجالاً بحثيًّا. كما سنتعرَّضُ في طيَّات هذا الكتاب، وبطرق متعددة، للرأي الذي يؤكـد أنَّ الإدارة العامــة لها أهميــةٌ عظيمةٌ. وكذلك؛ فإنَّ المؤسســات والأشخاص الذين يُشكِّلون في مجموعهم النظامَ البيروقراطيَّ العام؛ لهم دورٌ أساسيٌّ في تطبيق السياسات، وفي تقديــم الاستشارات السياسية في غالب الأمر أيضاً، ومن ثَمَّ فهم المكونُ الأساسيُّ للحكومة وللحوكمــة الديمقراطية. ذلــك فضلاً عن أنه في حين لا نحظى نحــن - الناخبين - بفرصة توصيل آرائنا للنُّخَبِ السياسية إلا في يوم الاقتراع فقط؛ إلا إننا غالباً ما نتفاعلُ مع الإدارة العامة بصورة شبه يومية في واقع الأمر، وربما كان بوسعنا التأثير على الخدمات التي تُقدَّم لنــا؛ وذلك عبر إشراك منتجي هذه الخدمات مباشرةً في العمل بدلاً من الحصول عليها من خــلال أيٍّ من القنوات السياسية الأخرى. ومن ثَــمَّ؛ فإنَّ الإدارة العامة تُعَدُّ حلقةَ الوصلِ الرئيسيــة بين الدولة والمجتمع. أمَّا النظام البيروقراطي العام؛ فيُوجِّه المعلومات في اتجاهٍ صاعد؛ من العملاء إلى مسؤولي القطاع العام، ويحافظ على تواصلٍ دائمٍ مع الجمهور طالما يديرون برامج حكومية.

إنــه على الرغم من أنَّ الأدوارَ التي تلعبهــا الإدارة العامة هي أدوارٌ أساسية لا غِنَى عنها لكلٍّ مــن النظام الحكومي والديمقراطي وكذلك المجتمع أيضــاً؛ إلا إنَّ هناك تطوراً ملحوظاً خلال السنوات العشرين أو الخمس والعشرين الماضية؛ حيث تمَّ تشويه صورة الإدارة العامة (public administration) في الخطــاب العــام؛ في حــين جَرَى الاحتفاء بـــ «إدارة الأعمال العامة»(*) (public management) بوصفها الطريقة المفضلة للتفكير في القطاع العام؛ حيث فَقَدَ مسؤولو الإصلاح الإداري اهتمامهم بالكثير من الأدوار التقليدية التي تضطلعُ بها الإدارة العامة؛ مثل: الالتزام بالإجراءات القانونية السليمة أو ضمان المشروعية والشفافية والمساءلة. وبــدلاً من ذلــك؛ صَبُّوا تركيزهم على الكفــاءة، وتعزيز التنافس في مجــال تقديم الخدمات العامــة. ومن المؤكد أنه كان لتركيز تعزيز الكفــاءة وخَفْضِ التكاليف؛ مزايا عديدة، بَيْدَ أننا

(*) مــن المصطلحــات التي لم يَرِد بشأنهــا ترجمةٌ فارقةٌ تَحُــولُ دون الخلط بينها وبين المصطلحــات المشابهة مصطلح public administration، وهــو المصطلح الــذي أميل لترجمته وَفْقَ الصياغة المُعتمَــدة لدى المختصين والدارسين؛ وهو «الإدارة العامة» ومصطلح public management الذي يتداخلُ مع المصطلح السابق، ويُورِده الكثيرون بنفس ترجمــة المصطلح السابق؛ ولكنِّي أرى أنْ يُترجَم هــذا المصطلح وَفْقَ وروده في سياق هذا الكتاب بـ «إدارة الأعمال العامة»؛ وذلك تجنباً للخلط الذي قد يحدث بين المصطلحين. (المترجم)

نرى أنَّ أجندة الإصلاح التي طُبِّقَت خلال تسعينيات القرن الماضي وبدايات هذه الألفية؛ كان ثمنهـا فادحاً؛ إذ جاءت على حساب أمورٍ أخـرى؛ حيث تمَّ تجاهلُ نواحٍ جوهرية من الإدارة العامة وإغفال دورها في إدارة شـؤون الحكم (Frederickson, 2005). ومما يثير الدهشة أننـا نلاحظُ وجـودَ بعض العناصر المهمة لمـا أُطلِق عليه «ما بعـد الإدارة العامة الجديدة» أو المذهب الفيبيري الجديد «neo - Weberianism» والتي تُرى على أنها دليلٌ ومؤشرٌ على الوعي المتزايد بهذه المشكلات، (Pollitt and Bouckaert, 2011).

كان للممارسين المشتغلين بالإدارة العامة عددٌ من التعليقات المماثلة أيضاً، التي صدرت عـلى مدار سنوات عدة؛ حيـث شَمِلَتْ عمليةُ إصلاح الإدارة العامـة عدداً من المنظمات العامـة؛ سواء في المستويـات المتوسطة أو العليـا، وقد حوَّلَت هذه العمليـة الانتباه عبر المنظـمات المختلفة؛ لتتجـه إلى القضايا المتعلقة بالإنتاجية وقيـاس معدلاتها. وفي الوقت ذاته؛ لم يزل هناك عددٌ كبيرٌ من الموظفين البيروقراطيين الذين يرون أنّ يوم العمل تحكمه قضايـا تتصل بمهامٍّ الإدارة العامة الأكثر تقليدية. ومن ثَـمَّ؛ يُعَدُّ هذا التحول في الاهتمام الأكاديمـي مـن الإدارة العامـة إلى إدارة الأعمال العامة أكثرَ من مجـرد صيحة أو عملية تحديـث لمجال أكاديمي ما؛ بـل استهدف هذا التحول إعادةَ تحديـد جدول أعمال خاص بعمليـة الإصلاح والبحوث الخاصة بمنظمات القطاع العـام. ومن أبرز مهامٍّ هذا الكتاب الذي بين أيديكم؛ هي إعادة تقديم الإدارة العامة لكلٍّ من ممارسي هذا المجال، ولزملائنا مـن الأكاديميين والدارسين لمنظمات القطـاع العام؛ حيث سيناقشُ الكتـابُ هذا الجانب وغيره مـن الجوانب الكثيرة الأخرى للإدارة العامة بشيءٍ مـن التفصيل. كما سنتناول في الفصـول التالية أوجـه التضارب أو المعضلات التي تشهدهـا الإدارة العامة؛ كالصِّراع بين الحياديـة والاستجابة، أو بـين الاستقلالية والتكامل، أو بين السلطـة والديمقراطية؛ حيث لا زالـت تلك المعضلات هي المسؤولة عـن تحديد كيفية تصميم النظم الإدارية العامة في جميع أنحاء العالم كما أنها المسؤولة عن تحديد آلية عملها.

## إعادة اكتشاف الإدارة العامة:

منـذ حوالي مائتي عام؛ ذكـر ألكسندر هاميلتـون (Alexander Hamilton) في كتابه «الأوراق الفيدراليـة» أنَّ «الاختبـار الحقيقـي للحكومة الجيدة؛ هو الجـدارة واتجاهها

لتشكيل إدارة جيدة» ( Pierre, 2013b,1788). فليس هناك أدلةٌ تشيرُ إلى أنَّ هذه العبارة لم تَعُـد صالحةً في الوقـت الراهن كما كانت آنذاك. وفي واقع الأمر؛ فـإنَّ الجهود البحثية الحديثة المتعلقة بالحوكمة الرشيدة أو «جودة الحكومة» تؤكد، كما هي العادة، على الدَّور الحيوي الذي تلعبه الإدارة العامة في بناء الثقة المؤسسية، وضمان مشروعية النظام السياسي (Rothstein and Teorell, 2008) كـما تؤكـد على أنَّ جـودة الإدارة العامة هي في واقع الأمـر أكثر أهميةً بالنسبة لهذه الجوانب من الدرجة التي يسمحُ بها ذلك النظام بالمساءلة والتمثيل السياسي الفعَّال، (Gilley, 2009; Rothstein, 2009; Peters, 2010a).

هنـاك العديدُ من المؤلفات التي تؤكدُ على الدور المهم الـذي تلعبه الإدارة العامة في كـلٍّ من الدول المتقدمة والـدول النامية في سبيل تفعيل دور الحوكمـة الفعَّالة والإدارة الشرعية، (Doornbos, 2004). وتُعتَبَر الإدارة العامة أمراً لا غِنَى عنه للحكومة الرشيدة والحوكمة الديمقراطية، (Suleiman, 2003).

دعونا أولاً نستعرضُ عدداً من التعريفات الخاصة بالمصطلحات الواردة في هذا السياق؛ فمن بين التعريفات المرجعية لمصطلح الإدارة العامة؛ هو أنه مصطلحٌ يشيرُ إلى تلك الهياكل التنظيميـة الخاصـة بالقطاع العام المنوط بهـا تقديم الخدمات، وإنفـاذ القانون، وتنفيذ العمليـات الإدارية المطلوبة؛ مـما يعني أننا لا ننظر عادةً إلى الشركـات المملوكة للدولة كشركـات الإذاعـة والتليفزيون الحكوميـة، أو شركات المرافق العامة كجـزءٍ من الإدارة العامـة؛ كما لا ندرج أيضاً شركات المقاولات الخاصة ضمن الإدارة العامة؛ بل إنَّ مصطلح الإدارة العامة يشيرُ إلى هياكل تنظيمية مُحدَّدة في القطاع العام مُكلَّفة بأداء مهام مُحدَّدة تتصـلُ بشؤون الدولة والحكم، كـما يشير المصطلح أيضاً إلى تلـك العمليات ذات الطابع الرَّسمـي، وهي التي لها صلةٌ باتخاذ القـرارات المتعلقة بالعملاء. وعادةً ما تنطوي الفئةُ الأولى المُشَـار إليهـا في تعريف الإدارة العامة، والتي تتعلـقُ بالعملاء إجمالاً - على عملية تطبيـق السياسات. أما المفهوم الثـاني للإدارة العامة؛ فينطبقُ على تلك المداولات الخاصة بالإجراءات القانونية والأحكام الصادرة بشأن القضايا ذات الصِّلة بالعملاء المستقلين.

وعـلى الرَّغم من ذلك؛ فإنه يَتعيَّنُ علينا أيضاً التفكـير في الإدارة العامة بوَصْفها إحدى وظائـف الحكم الأساسية؛ فمن الصعبِ في واقع الأمر التفكيرُ في حكومة ديمقراطية بدون إدارة عامة محترفة. فالنظامُ البيروقراطيُّ العام يضطلعُ بعددٍ من المهامِّ الأساسية لممارسة

الحكــم؛ بدءاً من جمع الضرائب وإنفاذ القانون، وانتهاءً بتقديمِ المشورة السياسية لرجال السياسة وتسهيل المعاملات المختلفــة بين العملاء والموظفين العموميين. وذلك إنما يعني أنَّ الإدارة العامة باتت أكثرَ من مُجرَّد نظام مؤسسي أُنشِئ لتقديم خدمات عامة، أو لإنفاذ القانون؛ إذ إنَّ الإدارة العامة وكما أسلفنا هي جزءٌ لا يتجزأ من الحكمِ الديمقراطيِّ. ونتفقُ في هــذا السياقِ مع ألكسنــدر هاميلتــون (Alexander Hamilton) حين قال بأن جودة الإدارة العامة تكشفُ الكثيرَ عن مدى جودة الديمقراطية في أية دولة. ومن شأنِ الأنظمة البيروقراطيــة العامة التي تتســمُ بالاحترافية وجــودة الأداء؛ أن تُحسِّنَ من جودة عملية تطبيق السياسات، وأن ترفعَ من مستوى ثقة العملاء في الأنظمة البيروقراطية القائمة؛ ومن ثَــمَّ تقلل من تكاليف التعاملات. وبنفس هذا المنطــق؛ فإنَّ الأنظمة البيروقراطية العامة التــي تعاني من الفســاد، ويعوزها التكامل المؤسسي في علاقتها بكــلٍّ من صُنَّاع السياسات والمجتمــع - لها أضرارٌ بالغــةٌ ليس فقط على عملية تقديم الخدمــات العامة؛ ولكن على الحوكمة الديمقراطية أيضاً وبدرجة أكثر سوءاً.

ولإيجــاز ما سَلَــفَ حتى الآن؛ نقــول بأنَّ مصطلــحَ الإدارةِ العامة هــو مصطلحٌ يشير إلى الهياكــل التنظيمية؛ وإلى عمليــات المداولة وصُنْع القــرارات؛ ويشير كذلك إلى موظف أو واجهــةٍ ما تمثل حلقــة اتصال بين المواطنين وقادتهم السياسيــين. وربما الأهم من ذلك؛ هــو أنه في حين نجد أنَّ للانتخابات دوراً بالغَ الأهميــة في تحديدِ الحزب أو الأحزاب التي ستحكمُ الدولة وتضع جدول أعمالها؛ إلا إنَّ الأنظمةَ البيروقراطيةَ العامة هي الأخرى توفر للمواطنين العديدَ من التعاملات اليومية التي يباشرونها مع الدولة، ومن ثَمَّ؛ فإنَّ لها أهميةً كبيرة في تشكيل مفهوم المواطنين عن الحكومة (انظر: على سبيل المثال: Nilsson, 2004).

## الإدارة العامة والمصطلحات المماثلة:

بعد أن أوردنا تعريفاً مرجعيًّا للإدارة العامة؛ يمكننا الآن أن نرسمَ ملامح هذه الظاهرة التــي تميلُ إلى الغموض في ضوء علاقتها بالظواهــر المغايرة لها والقريبة منها في آنٍ واحد؛ مثــل الحوكمــة وإدارة الأعمال العامة. فقد ناقشنــا دورَ الإدارة العامة في الحوكمة فيما سبــق بشيءٍ من التفصيل؛ حيث تَجَاوَزَ الــدورُ الذي تلعبه الإدارة العامة في الحوكمة الآن مرحلــةَ الجدل الدائر بين الطلاب الدارسين لمجال الإدارة العامة. بَيْدَ أنه منذ عقودٍ قلائل

مَضَتْ؛ كـان هناك تأكيدٌ بدرجة أكبر على الطبيعة غـير السياسية للبيروقراطية والطبيعة الرسمية / القانونيـة لمداولاتها وتقديمها للخدمات (انظـر: Peters, 2009). ويعودُ هذا المنظور في نهاية الأمر إلى مفهوم التناقض، عند كلٍّ من ماكس فيبر وويلسون، بين السياسة والإدارة، وإلى أهمية الإبقاء على هذا الانفصام بين هذين المجالين. غير أنَّ هناك إقراراً في الوقـت الحالي بأنَّ الإدارة العامة هي في واقع الأمر جـزءٌ لا يتجزأ من العملية السياسية، وحلقة وَصْل مهمة بين كلٍّ من الدولة والمجتمع.

قد تكون ملامحُ العلاقة بين كلٍّ من الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة؛ أقلَّ وضوحاً. وفي الحقيقـة؛ فإنه برَغْم وجودِ عِدَّة فروق أساسية بـين هذين المفهومين؛ إلا إنَّ مصطلحَ إدارة الأعمال العامة صار يُستخدَم من عِدَّة طرق باعتباره مصطلحاً مرادفاً لمصطلح الإدارة العامة، وذلك إبَّـان تسعينيات القرن الماضي وبدايات الألفية الثانية؛ حيث كان ذلك جزءاً من حملة إصلاحـات إدارة الأعمال العامة الحديثة التي اجتاحت العالم الغربي وتجاوزته. وكـان جوهرُ إدارة الأعمال العامة الحديثـة، كما يُفهَم منها، مُنصبًّا على التركيز على تدبير الأمـور وإدارتها؛ وكان الهـدفُ من ذلك الإصلاح يتمثلُ في خَفْـضِ تكاليف عملية تقديم الخدمات العامـة، وتمكين عملائها أو مستهلكيها؛ من خلال إتاحة الخيار لهم من بين عددٍ من مُقدِّمـي الخدمة المتنافسين (انظـر: Kettl, 1997; Peters, 2001). وسنعودُ لتناول هــذه القضايـا لاحقاً في هذا الفصل؛ ولكننـا سنكتفي هنا بالإشـارة إلى أنَّ إدارة الأعمال العامة تهتمُّ بصفة أساسية بإصلاح المنظمات العامة؛ بحيث تصيرُ تكلفتها أقل. ونظراً لأن الكفاءة كانت الدافع الرئيسيَّ للإصلاح؛ فقد تعرَّضَت المعايير التقليدية للإدارة العامة مثل: الإجراءات القانونية، والمساواة في المعاملة والمساءلة؛ للهجوم والنقد.

كان الهدف من «منعطف» إدارة الأعمال العامة يتمثلُ في إعادةِ ترتيب أولوية الأهداف الخاصـة بالإدارة العامة؛ مع كلِّ ما يستلزمه ذلك المفهـوم من تغييرٍ في الأدوار وعمليات صناعة القرار وصفوف القيادة. ولذا؛ فإننا نرى بعد أن تناولنا ذلك الجانب؛ أنَّ مشكلات إدارة الأعـمال العامة هي مشكلات أقل جسامةً من تلك التي تتعلقُ بدور الإدارة العامة في إدارة شؤون الحكم. ومثلُ هذا الرأي إنما يشيرُ إلى وجوبِ تقييم إصلاح إدارة الأعمال العامـة ليس فقـط في ضوء آثاره المتوقعة على التكاليف أو الكفـاءة؛ ولكن أيضاً وبشكلٍ أساسي، في ضوء مدى إسهامه في إنجاز المهمة الأساسية المنوطة بالإدارة العامة. لا شك أنَّ

الآراء تميــلُ عند هــذه النقطة، وكما سنرى لاحقاً، إلى الاختــلاف بشكلٍ كبير؛ في حين يرى البعــضُ أنَّ إصلاحات إدارة الأعمال العامة الحديثة لها إسهامات كبيرة في عملية الحوكمة الديمقراطية؛ حيث تقومُ بتمكين المواطنين بوَصْفهم مستهلكين، يرى المنتقدون له أنَّ هذه الإصلاحات قد أثَّرت سلباً على الاستجابة السياسية والمساءلة.

وبنــاءً على ذلــك؛ فإننــا نــرى أنَّ الحوكمــة (governance) والإدارة العامة (public administration) وإدارة الأعــمال العامــة (public management)؛ ليست في الأساس إلا مجموعة من دُمَى ماتريوشكا[*] matryoshka dolls (وهي الدُّمى الروسية المتشابهة)؛ علــماً بأنَّ إدارة الأعمال العامة تُعَدُّ فرعاً من فــروع الإدارة العامة، التي هي بدورها فرع من فروع الحوكمة. ومن المُرجَّح أن تؤدي أيَّة محاولة لفَهْم أيِّ مستوى من مستويات هذا التداخل بين المؤسسات والممارسات بدون فَهْم سياقها الأشمل إلى ارتكاب أخطاء جسيمة.

## نقد الإدارة العامة:

في حــين نقومُ بإعادة صياغة مصطلــح الإدارة العامة باعتبــاره ممارسةً أو عنصراً من عناصر الحوكمة أو مجالاً يستحقُّ الدراسة؛ فعلينا أن نُذكِّر أنفسنا بأنَّ هذا المجال إنما هو مجــالٌ مثيرٌ للجدل. فلطالما كانت الإدارة العامــة ولوقتٍ طويل عُرْضَةً للنقد. وكان أحدُ أسباب هذه الانتقادات الموجهة لفكرة «البيروقراطية» (حيث يُستَخدَم لفظُ البيروقراطية هنــا بمعنًى ينمُّ عن الاستخفاف) هو «أسلوبها المزعج، وأداؤها غير المرضي» (Niskanen, 1971: 18). وفي مطلــع السبعينيات من القــرن العشرين شنَّ ويليام نيسكانين William Niskanen هجوماً شرساً على البيروقراطية الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية متهماً إياها بعدم الكفاءة، وبعدم اكتراث موظفيها البيروقراطيين سوى لمصالحهم الخاصة. ووَفْقاً لنظرية الخيار العــام (public choice theory)؛ فقد كان من المفترض أن يقومَ المديرون برَفْع سقف الميزانيات المخصصة لمكاتبهم إلى الحدِّ الأقصى، وهو الأمر الذي كان من شأنه تخصيــصُ الموارد بشكــلٍ شبه تام داخل النظــام البيروقراطي فقط. ولكــون ذلك مُجَرَّدَ فرضيــاتٍ لا دليــل عليها؛ فلم يكن لها دورٌ واضحٌ أو ملموسٌ. فقد أنشأ نيسكانين وأتباعه

(*) يشتــق اسم الماتريوشكا «Matryoshka» من اسم ماتريونا النسائي، وهي عبارة عن دمية مزخرفة تُوضَع في داخلها دمًى أقلَّ حجماً. (المترجم)

أو على الأحرى أيدوا ذلك النقاش الدائر حول الطبيعة غير الفعَّالة وغير المنتجة وحتى غير الديمقراطيــة للإدارة العامة؛ الأمر الذي مَهَّــدَ الطريقَ لحملة إصلاح إدارة الأعمال العامة التي كانت ستُدشَّن في التسعينيات من القرن العشرين.

لقــد بدا الآخــرون أقلَّ اكتراثاً بانعــدام الكفاءة والجمود المزعومين لــلإدارة العامة؛ بــل وألمحوا إلى أنَّ الموظفــين البيروقراطيين يتميزون بالنشاط والحــماس؛ غير أنَّ دوافع أخــرى غــير المصلحة العامة هي التي تحركهــم. ويبدو أنَّ النقــدَ المُوجَّه هنا للموظفين البيروقراطيــين لكونهم لديهم جدول أعــمال خاص بهم، وأنَّ سعيهــم وراء تحقيق تلك الأهــداف المُدرَجة بــه - يضعهم في موضــع المعارضــة للمسؤولين المنتخبــين وجمهور الناخبــين؛ «فالخــبرة التي يتمتعُ بهــا الموظفــون البيروقراطيون وغيرهم مــن اللاعبين، إلى جانب دورهم المحوري في العمليات السياسية؛ هي نفسها التي توفر لهم فرصاً للعمل ضــد مصالح السياســين ومؤيديهــم» (Huber and Shipan, 2002: 2). وتصدرُ غالبيةُ هــذه الانتقادات من المتخصصين في مجال الاقتصــاد؛ إذ إن تطبيق النظريات الاقتصادية انطلاقــاً من فرضيات السلــوك العقلاني على القطاع العام؛ جعل من هــذا المنهج أسلوباً شائعــاً ومنهجاً مُتبعاً بين المفكريــن السياسيين من الليبراليين الجــدد، كما بات جزءاً من الانتقــادات العامة المُوجَّهــة للدولة. ولذا؛ فقد أفرزت نظريةُ الخيــار العام - أو تطبيق النظرية الاقتصادية عــلى الإدارة العامة - نموذج «الرئيس / الوكيل»؛ وهو ذلك النموذج الــذي يكون فيــه السياسيون هم «الرؤساء» والبيروقراطيون هــم «الوكلاء» (Mueller, [1979] 2003). كــما تمَّ تطبيقُ هذا النموذج أيضاً عــلى العلاقة بين السلطة التشريعية والبيروقراطية باعتبارها نشاطاً مؤسسيًّا؛ في حين حادَ النموذجُ عن فرضية «المعلومات غير المتماثلة»، وبالتالي يحظى الوكلاء دوماً بميزةٍ ما مقارنةً بالرؤساء. ومن هذا التحليل؛ نشأ الافــتراضُ بأنَّ البيروقراطيين كانت لديهم محفزات تدفعهم لعدم طاعة تعليمات الرئيس بصــورة دائمة وتدعوهم لاتخاذ خيارات أخرى قد ينتــجُ عنها درجة أعلى من الاستفادة القصوى من المرافق (انظر: Pierre and Peters, 2016).

إننــا إذا ما نحَّينا هــذا التوجه النيوليــبرالي (الليبرالية الجديدة) جانبــاً، وتغاضينا عن الأصــوات المتعالية لبعض النقــاد المتحمسين لها؛ لبرَزَ أمامنا تســاؤلٌ مثيرٌ للاهتمام، وهو: هــل هم محقون فيما يقولونه بالفعل أم لا؟ وبالنسبــة للإصلاحات التي تناولت مواطنَ

النقد المُوجَّه لنظرية الخيار العام؛ فقد قطعت على نفسها وعوداً برفع كفاءة القطاع العام وخفـض التكاليف وزيـادة رضا المستهلكين. ولكن هل يا تُـرى نجحت هذه الإصلاحات في تحقيـق ذلك الهدف؟ يجيب عن هذا التساؤل أول دراسـة تحليلية متخصصة تناولت ثلاثـة عقود تقريباً من الإصلاح الإداري، وهي التي نَفَت تحقيق هذه الإصلاحات للهدف المرجو؛ حيث توصَّلَ كلٌّ من كريستوفر هود، وروث ديكسون (Hood and Ruth Dixon Christopher)، اللذيـن أعـدا هذه الدراسة؛ إلى رأي وسط، وهـو أنَّ الحكومة المركزية بالمملكـة المتحدة «جاءت كلفتها أعـلى قليلاً وأداؤها أسوأ قليلاً» طـوال الأعوام الثلاثين التي تناولتها الدراسة (٢٠١٥: ١٨٣). ومن ثَمَّ؛ فقد أظهر العملاءُ درجةً أقلَّ من الرِّضا؛ في حين لم تنخفض التكاليف؛ بل ارتفعت مقارنةً بما كانت عليه في السابق، ولم يتغير مستوى الإنتاجيـة بشكلٍ ملحـوظ. بيد أنَّ هود، وديسكـون (Hood and Ruth Dixon) أشارا أيضـاً إلى أن النتيجة جاءت أفضل من نتائج الإصلاح التي حذَّر منها معظم منتقدي إدارة الأعمال العامة الحديثة.

ومـما يثيرُ القلقَ أيضاً أنَّ إصلاح إدارة الأعـمال العامة الحديثة، وَفْقاً للنقاد؛ قد قوَّضَ الـدورَ الذي تلعبه الإدارة العامة في الحوكمة الديمقراطية عبر تصوير العملاء كمستهلكين، ومـن ثَمَّ إدخال تعاملات شبيهة بتعاملات السـوق بين الدولة والمجتمع، وأيضاً من خلال تقليـل دور المسؤولـين المُنتَخَبِينَ بدرجة كبيرة؛ ليقتصرَ على وَضْـع الأهداف مع مَنْحِ قَدْرٍ كبـيرٍ من الاستقلالية لمديري المؤسسـات التنفيذية. ومن خلال تطبيـقِ إصلاحات إدارة الأعـمال العامة الحديثة؛ يقول سليـمان: «كانت المجتمعاتُ الديمقراطيـة تسلكُ طريقاً ينتهـي بهـم إلى تقويض، أو حتى إلى هـدم إحدى المؤسسات المركزيـة التي تعتمدُ عليها السياسـة الديمقراطية» (٢٠٠٣: ١٨). فالحكومةُ الديمقراطية تتطلبُ وجودَ ذراعٍ تنفيذيٍّ يتسمُ بالاحترافية والحياديـة؛ حيث أدَّى الإصلاح الإداريُّ القائمُ على تعاملات السوق إلى تقليـص إمكانات الإدارة العامة كما تغاضى عن المهنية وأزاحهـا من النظام البيروقراطي، وألبسهـا ثـوبَ السياسة. وبالتالي؛ فالنقـدُ الذي يمكنُ توجيهـه إلى إدارة الأعمال العامة الحديثـة؛ هو أنها لم تخفق فقـط في الوفاء بوعدها بتقديم خدمة عامـة أقلّ كلفةً وأكثر كفاءةً؛ وإنما قوَّض هذا الإصلاح أيضاً وبصورة كبيرة من قدرةِ الإدارة العامة على الانخراط في الحوكمة الديمقراطية.

لكــنَّ الصورةَ ليست قاتمةً تماماً؛ بل احتوت على بعــضِ الإيجابيات التي كان من بينها توجيهُ المزيدِ من الاهتمام؛ لتحسين مستوى الأداء ولضمان جودة الخدمات العامة المُقدَّمة في العــصر الحــالي أكثر مما كان عليه الحال منذ بضعة عقــود مَضَت. كما خضعت الإدارةُ العامة لعملية تحديثٍ واسعة في جميع السِّمات المميزة لها تقريباً؛ مثل: إدارتها التنظيمية، ووَضْع الموازنة والمحاسبــة، ومثل: علاقاتها مع المستويات الأعلى من القيادات السياسية، وعلاقاتها مع المستويات الأدنى مع عملائها، وكذلك إدارة الموارد البشرية، ونُظُم تكنولوجيا الاتصــالات والمعلومات، وما إلى ذلك. وقــد طُبِّقَ هذا التحديثُ دون تغيير معايير الإدارة العامــة وقِيَمِهَا الأساسية؛ حيث أظهرتْ دراسةٌ حديثةٌ أُجرِيَت في المملكة المتحدة أنه على الرَّغــم من مرور عقودٍ طويلة على ظهــور إصلاح الإدارة العامة الجديدة؛ إلا إنَّ الموظفين الحكوميين ما زالوا يعتنقون القِيَم الأساسية «أخلاقيات الجماعة»، (John and Johnson, 2008). ومــا من شكٍّ أنَّ البيروقراطية هي منظمةٌ متعددةُ الوظائف، تسعى وراء تحقيق الكفاءة ورضا العملاء، وفي الوقت ذاته يُنتَظَر منها الالتزامُ بمبدأ الحياد والشرعية وسلامة الإجراءات والمساواة في المعاملة والشفافية، (Christensen et al., 2007). وهذه المبادئ هــي مبادئ متأصلة في الإدارة العامــة، ومقاومة للتغيُّر؛ مما يعني أيضــاً أنَّ الكفاءةَ على الأرجح لن تتصدر قائمة الأولويات المُحدَّدة داخل النظام البيروقراطي؛ إذ ينبغي لها تحقيق عددٍ كبيرٍ ومتنوعٍ من الأهداف.

لقــد تناولنا بالفعل الــدورَ المنوطَ بالإدارة العامة في الحوكمــة الديمقراطية. أمَّا الآن فلننظــر عن كثب إلى أنمــاطِ المساهمات التي تقوم بها الأنظمة البيروقراطية العامة في كلٍّ من الحوكمة وعملية الحكم.

## الإدارة العامة والحوكمة الديمقراطية:

تُعتَــبَر الأنظمةُ البيروقراطيةُ العامة جــزءاً لا يتجزأ من الحوكمة الديمقراطية من نواحٍ عدة؛ فعلينا في المقام الأول أن نلاحظَ أنَّ الأنظمة البيروقراطية العامة تتكفلُ بعملية إنجاز المهــامِّ الأساسية للدولة؛ مثل: إنفاذ القانون، والدفاع، وجباية الضرائب. وإلى جانبِ هذه الوظائف الأولية؛ فهناك نوعــان أساسيان على وجه التحديد من الأدوار الديمقراطية التي سنُسلِّطُ عليها الضوء في هذا الفصل التمهيدي.

يتعلــقُ الــدورُ الأولُ الذي تلعبه الإدارة العامة بالعلاقة بــين رجال السياسة والخدمة العامة، ودور البيروقراطية في عملية الحكم بشكلٍ مُوسَّع. فما من شكٍّ أنَّ الخدمة العامة تُعَـدُّ أداةً أساسية من أدوات التوجيه والمشــورة السياسية، كما أنها الهيكلُ الرئيسيُّ الذي يضمــنُ تطبيقَ السياسةِ العامة في المجتمع، بَيْـدَ أنَّ القائمين عليها، وكما سنناقشُ لاحقاً في هــذا الفصل، هم في الأساس نوعٌ آخر مختلفٌ عــن المسؤولين المُنتَخَبِينَ. والخدمة العامة ليســت فقط قــادرةً؛ بل ينبغي لهــا أن تقدمَ المشــورةَ انطلاقاً مما لها مــن خبرة طويلة دون الاكــتراث للعواقب السياسية التي ستترتــب على السياسات التي تدعمها. وذلك من شأنــهِ أن يثيرَ التساؤلَ حول طبيعــة العلاقة بين كلٍّ من رجــال السياسة والبيروقراطيين؛ إذ نجــدُ في الأدبيــات السابقة أنماطاً كثيرةً ومتباينةً لهذه العلاقــة. وقديماً وَصَفَ أبرباخ، وبوتنــام، وروكــمان Aberbach, Putnam and Rockman (1981) هــذه العلاقة بأنها «علاقــة مضطربــة». وعلى الجانب الآخر يضــعُ أحد الكتاب المعاصريــن تصنيفاً مختلفاً للأنماط المتعــددة لهذه العلاقة، التي تتراوح ما بين التوافــق والتصادم، (Peters, 1987). غــير أنَّ الدراســات اللاحقة عرضــت آراءً أكثر انقساماً بشأن هــذه العلاقة؛ تراوحت بين التأكيــد على إخــلاص البيروقراطيين للحكومــة القائمة، وعلى الاحــترام المتبادل بين رجال السياســة والموظفين الحكوميين، (Page, 2012) - والرأي العملي القائم على نظرية الخيار العــام، ومفاده أنَّ البيروقراطيين لا يتبعون تعليمات رجال السياسة إلا حين يكون في ذلك مصلحــة لهــم، (Hood and Lodge, 2006 وانظر أيضــاً: Brehm and Gates, 1997; Pierre and Peters, 2016). هــذا التنوعُ في الكيفيــة التي تعكسُ من خلالها التعاملات بــين رجال السياسة والبيروقراطيين مناهج معياريــة ونظرية متباينة؛ يشيرُ أيضاً إلى وجود بعــض الفروق الأساسية بــين الفريقين، كما يشيرُ كذلك إلى الاعتــماد المتبادل بينهما؛ فقد يكــون البيروقراطيــون والسياسيــون في بعض الأحيــان لاعبين مختلفــين في الفريق ذاته (Rose, 1980)؛ في حــين أنهم قد يدخلون في أحيانٍ أخرى في صراعٍ بعضهم مع بعض على السياسة والنفوذ داخل القطاع العام.

الــدورُ الرئيــسيُّ الآخر الذي تلعبــه الإدارة العامة في نظام الحوكمــة الديمقراطية؛ هو العمل كحلقة وَصْل أساسية بين الدولة والمجتمع. فالنظامُ البيروقراطي يُقدِّم بصفة يومية خدمــات هائلة؛ كالتعليم والرعاية الصحية، وتوفــر دور الرعاية العامة للأطفال والمسنين.

كـما يُقدِّم أيضـاً خدمات أخرى منها الحماية البيئية، والأمـن القومي، والدفاع والخدمات القانونية ... إلخ. ومما لا شك فيه؛ أنه لا يكاد يمرُّ يومٌ واحد على معظم الأشخاص في العالم المتقدم دون الانخراط في شكلٍ من أشكال التفاعل مع الدولة ونظامها الإداري. ولا شك أنَّ هـذه التفاعلات لها دورٌ في صياغتنا لآرائنـا تجاه القطاع العام والدولة؛ إذ تشيرُ الدراساتُ إلى أنـه في الدول التي تتمتعُ بالرَّفاه كالـدول الإسكندنافية؛ يتمتعُ عددٌ كبيرٌ من الخدمات العامـة بدعـمٍ قويٍّ من المواطنين، رغم الضغوط الضريبيـة العالية التي تترتب على تقديم مثل هذه الخدمات، (Nilsson, 2004; Svallfors, 2015). كما يُبرِزُ نموذجٌ آخر للتفاعلات؛ أنه كلما زادت تعاملات الفرد مع القطاع العام؛ زاد احتمالُ دعمه للقطاع العام في صورته الأشمـل. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ الثقةَ في المؤسسـات العامة تتشكلُ أيضاً من خلال إدراك المواطنـين لاحترام قيمة الحياد والقانون وسلامة الإجـراءات، (Rothstein and Teorell, 2008; Rothstein, 2009). وتسهـمُ هذه الثقةُ المؤسسية بدَوْرها في الحفاظ على شرعية الدولـة، ومن ثَـمَّ؛ فهناك العديدُ من الروابط المهمة التي تربـطُ بين جودة الخدمة العامة وتعاملاتنا مع القطاع العام ومدى تقديرنا كمواطنين للحكومة.

مـن الجوانبِ المهمة للـدَّور الديمقراطي الذي تلعبه الإدارة العامـة، كما أسلفنا؛ هو أنَّ المواطنـين يتعاملون مـع الإدارة العامة بصفةٍ يومية، وذلـك إلى جانب مشاركتهم في الانتخابـات العامة؛ فالحملات الانتخابية هي ضرورةٌ من ضروريات العملية الديمقراطية؛ حيث تسمـحُ بمناقشة العديد من الأفكـار المختلفة حول كيفية تطويـر المجتمع، غيرَ أنَّ الخدمـات اليومية تحديداً تشكلُ آراءنا في الدولة بشكلٍ أكثر واقعية. فتقييمنا للخدمات التـي نتلقاها يؤثر على اختيارنا للحزب الذي سنُصوِّت له في الانتخابات المقبلة - فهل هو الحزب الذي يؤيد التوسُّع في الخدمات العامة أم ذلك الذي يؤيدُ خفضَ الضرائب وتقليص مثـل هذه الخدمات؟ - ولا شك أنَّ هـذه الخدمات تؤثرُ أيضاً عـلى رؤيتنا للحكومة من منظور أوسع. ومن وجهة نظر شميتر وكارل (Schmitter and Karl (1991؛ فإنه لا شك في أنَّ الانتخابـات لها مكانتها ودورهـا في العملية الديمقراطية غير أنَّ هناك أشكالاً أخرى مـن المشاركات التي تتمُّ في الفترة البينية التي تفصـلُ بين الانتخابات، وتحظى بمثل هذه المكانـة سواءٌ كانت هذه المشاركات من خلال اتحـادات أو جمعيات، أو كانت من خلال أفراد عبر السلوكيات والأفكار السياسية.

هنـاك رأي مغاير تماماً لهذا الـرأي، ويقضي بأنه بوصفنا متلقـينَ للخدمات؛ فما نحن إلا مجرد متلقين؛ أيْ: ليس لدينا سوى القليل من الأدوات، أو ليست لدينا أيَّةُ أدوات على الإطلاق لصناعة القرارات أو الخدمات في القطاع العام؛ حيث أتاح تقديمُ الخدمات العامة التقليدية للعملاء فرصاً محدودةً للتعبير عن آرائهم في جودة هذه الخدمات. ولكن الأمرَ لم يَعُـد كما كان عليه في السابق؛ فـإلى جانب الإصلاح القائم على آليات السوق في القطاع العـام؛ فقد أصبح للعمـلاء (أو «المستهلكين») صوتٌ مسموعٌ إلى حـدٍّ كبيرٍ؛ بحيث يعلم مقدمو الخدمة متى يكونون غير راضين عن الخدمات التي يتلقونها، كما أنَّ المجالَ مفتوحٌ أمامهـم للتحول إلى مُقـدِّم خدمـة آخـر، (Dowding and John, 2012; Pierre and Röiseland, 2016). ومـن ثَـمَّ؛ فبالرغم من موقفنا المبدئيّ بشأنِ فكرة النظر إلى العملاء باعتبارهـم مستهلكين؛ إلا إنه ما إن يتمَّ إدخالُ آليـات السوق إلى مجال تقديم الخدمات العامــة حتى يتعين علينا أن نتوقعَ من العامة الاستفادةَ من أدوات التمكين الجديدة التي يقدمها لهم مثل هذا الإصلاح.

أيضـاً؛ تتضمنُ تلك الفرصُ التي تسمحُ بإيصال الانتقادات إلى مُقدِّمي الخدمة؛ إمكانيةَ التحـدُّثِ بشكـلٍ مباشرٍ مع مديري الخدمة؛ وفي حين إنه مـن الإنصاف افتراضُ عدم جِدَّة مثل هذه الاتصالات؛ فـإنَّ النماذجَ الجديدة لإدارة الأعمال العامة هي نماذجُ أكثر انفتاحاً على الاتصال المباشر بين المستهلك والمدير مما كان عليه النموذج التقليدي للإدارة العامة. وقد يكـون محتوى الخطابِ بين الجهـات الفاعلة مختلفاً أيضاً؛ حيـث يُشدِّد على جودة الخدمة والكفاءة ربما أكثر من تشديده على القانون. وقد أدَّى هذا التطور إلى إثارة الجدل حـول معرفة إلى أيِّ مدًى يتمُّ الآن استبـدال أو استكمال الشرعية التقليدية المرتكزة على المدخـلات بشرعية أخرى للقطاع العام تفرزها التعاملات المتصلة بنتائج النظام السياسي؛ حيث يجري تقديم الخدمة.

لقـد ظلَّ هـذا النقاشُ دائراً لوقت طويـل، ويعود (على الأقـل) إلى تسعينيات القرن العشرين؛ حيث العمل على استمرار التكامل بين أعضاء الاتحاد الأوروبي (Scharpf, 1999). وتتعلقُ المسألة هنا بأنَّ الاتحادَ الأوروبي قد يواجه مشكلةً؛ إذ يُنظَر إليه على أنه نظامٌ نيابيٌّ له مشروعيته، وبدلاً من ذلك سترتكز مشروعيته بصفة أساسية على النتائج؛ أيْ: على نتائج الخدمـات التي قدَّمَهـا الاتحادُ الأوروبي. ومن المثيرِ للاهتمام أنَّ هذا الرأي جاء متفقاً مع

البحث الذي أجراه بروس جيــلي (Bruce Gilley's 2009) على مصادر المشروعية للدولِ الديمقراطيــة المتقدمة؛ حيث قام في هــذا البحث بدراسةِ اثنتــين وسبعين دولةً في جميع أنحاء العالم، وكانت النتيجة العامة التي توصَّل إليها؛ هي أنَّ جودةَ التمثيل الديمقراطي لها أهميةٌ أقل من جودة الحكومة والإدارة العامة في تحقيق مشروعية النظام السياسي. وقد أشعلتْ هذه النتيجةُ الجدلَ مجدداً حول ما إذا كانت العواملُ المتصلة بالمدخلات، وبصفة أساسيــة عامل التمثيل الديمقراطي - أو العوامــل المرتكزة على النتائج - مثل: الخدمة أو جودة الإدارة؛ كان لها تأثيرات أكبر فيما يتصل بتعزيز عمليات دعم الحكومة ومشروعيتها. وتجــدر الإشارة هنا إلى أنَّ الدراســات التي أُجرِيَت حول هــذه القضايا في سياق الاتحاد الأوروبي تشــيرُ إلى أنَّ التمييزَ بين المشروعية المرتكزة عــلى المدخلات وتلك المرتكزة على النتائــج، رغــم أنها مسألة ذات صلة بالجانب العملي - يُعَدُّ إلى حدٍّ ما انقساماً زائفاً؛ إذ إنَّ أقوى مــؤشرٍ للمشروعية المرتكزة على النتائج هو الدرجة العالية من المشروعية المرتكزة على المدخــلات، (Lindgren and Persson, 2010). وإننــا نأملُ أن تكونَ هناك أبحاث مستقبليــة تتناول هــذا الجانب؛ بحيث تقدم لنا المزيد عــن العلاقة بين هذين المصدرين المختلفــين من مصــادر المشروعية. أمَّا الآن؛ فسنكتفي بأن نختتــم هذه المسألة بالإشارة إلى أنَّ الجانــب المتصــل بالنتائج مــن النظام السياسي - أي مدى جــودة الإدارة والخدمة العامة - هو مصدرٌ مهمٌّ من مصادر هذه المشروعية، وأنه تمَّ التشديدُ على هذا الدور من خــلال إصلاح إدارة الأعمال العامة الحديثة. ويتناولُ هذا النموذج دورَ الإدارة العامة في الحوكمة الديمقراطية بصورة مباشرة.

وعلينــا الآن في ضوء هذه النُّبــذَة أن نرجعَ قليلاً إلى مناقشة قِيَم الإدارة العامة والثقة المؤسسيــة، والنظــر من زاويةٍ أرحــب إلى الأدوار المتنوعة التي تلعبهــا الإدارة العامة في النمــوذج المعاصر للحكم. وربمــا كانت العلاقة بين هذه العوامل التــي لها صِلَةٌ بالإدارة العامة علاقةً تبادليــةً، ونعني بذلك أنَّ الثقة المتزايدة من شأنها تسهيلُ تقديم الخدمات، كما أنَّ تقديمها بصورة فعَّالة من شأنه أن يبني المزيد من جسور الثقة بين المواطنين.

## دور الإدارة العامة في عملية الحكم:

يمكــنُ القــولُ بأنَّ الــدورَ الرئيسيَّ للإدارة العامــة في عملية الحكم يَكْمُــنُ في العلاقة بينهــا وبين واضعي السياسات؛ فالخدمة العامة مكــونٌ رئيسيٌّ من مكونات عملية صياغة

السياسات. وفي حقيقة الأمر؛ فإنَّ الأنظمة البيروقراطية العامة قد تكون هي الفاعل المؤسسي المركزي في عملية الحوكمة، ناهيك عن وَضْع أهداف السياسات ومحاولة ترشيد الإنفاق العام. كما أنَّ المؤسسة التابعة للقطاع العام هي في واقع الأمر مَنْ يُقدِّم السِّلَع والخدمات للمواطنين، وهي التي تتواصلُ معهم بشكلٍ يومي.

## العلاقة مع صانعي السياسات:

يطرقُ رجال السياسة أبوابَ الحكومة في العادة، وهم يحملون معهم جدول أعمال يتضمن مشاريع يأملون في تحقيقها؛ حيث تُحدِّد جداول الأعمال هذه الأهداف الرئيسية في مختلف قطاعات السياسة والمشروعات التي يرغبون في إنجازها - بَيْدَ أنه في السنوات الأخيرة لم تعد الأمور التي ينبغي القيامُ بها فحسب أمراً ذا أهمية كبيرة لرجال السياسة؛ بل أصبحت كذلك الوسائل التي من شأنها القيام بهذه الأمور على نفس القدر من الأهمية - لكن نادراً ما يتم تحديد التفاصيل الدقيقة المتعلقة بهذه المشروعات. ومن المتوقع أن تدينَ الخدمة العامة بالولاء للحكومة القائمة، وأن تقدم المشورة «المجانية والمباشرة» في الشؤون السياسية، وعادةً ما يُعهَد للبيروقراطيين بمهمة وَضْع التفاصيل المُحدَّدة للسياسات والبرامج وإصدار القرارات بشأن تطبيق السياسات وتنفيذها دون التعارض مع أهداف السياسات التي يضعها رجال السياسة (Page, 2012). لذلك؛ فعندما يعمل السياسيون على تحديد الأهداف والغايات؛ فإنهم يُعوِّلون على الموظفين الحكوميين في الاستفادة مما لديهم من خبرات في التعامل مع السياسة داخل إطارها المعياري.

سَبَقَ أن ذكرنا أنَّ السياسيين والموظفين الحكوميين؛ هما نوعان مختلفان بعضهما عن بعض؛ حيث تختلفُ هاتان المجموعتان من المسؤولين في الكثير من النواحي المهمة. **أولاً:** إنَّ السياسيين ممثلون مُنتَخَبون عن حزبٍ سياسي ما، ونادراً ما يكونون متخصصين في قطاعٍ محدد من قطاعات السياسة؛ وهم بالأحرى من ذوي الخبرة العامة؛ مما يعني أنَّ لديهم المعلومات الأساسية عن أغلب قطاعات السياسة. وعلى النقيض من ذلك؛ قد يتمتع الموظفون الحكوميون بخبرة طويلة ومتخصصة في تصميم وتنفيذ السياسات العامة في قطاع عام بعينه. **ثانياً:** يميل السياسيون إلى التركيز على دائرة الانتخابات؛ وبالتالي يفضلون المشاريع السياسية التي تحقق نتائج يلمسها المواطن على أرض الواقع قبل حلول موعد

الانتخابات القادمة. أمَّا الموظفون الحكوميون - مقارنةً بذلك - فهم يهتمون بصفة أساسية بتصميـــم ووَضْع إجراءات مُستَدَامة لحلِّ المشكلات؛ لذا غالباً ما يكون لديهم نظرة بعيدة المــدى. **وثالثاً:** إنَّ السياسيين وموظفي الدولة هم عُرْضَة للمساءلة بطرق متعددة؛ فأولاً وقبــل أيِّ شيء يكون رجال السياسة مُساءلون أمام الناخبين؛ في حين يكون البيروقراطيون مُساءلين أمام رجال السياسة (Page, 2010).

تلك هي الشروطُ المسبقة التي يجبُ أن تتوفر في السياسيين والموظفين الحكوميين حتى يتسنَّــى لهم التعاون في إدارة العملية السياسية. وقــد ذكرنا آنفاً وجهات النظر المختلفة التــي قدَّمها المجتمعُ الأكاديمي بشأن هذه العلاقة، وهنا لا نودُّ التأكيد فقط على العوامل التــي تجعل من هذه الشراكــة شراكةً فاعلةً؛ مثل: الولاء والاحــترام المتبادل؛ ولكننا نودُّ التأكيد أيضاً على الخلافات المتأصلة التي تظهر في ظل اختلاف الأدوار وجداول الأعمال.

## العلاقة بالمواطنين:

إذا كانت العلاقة مع المستويات السياسية هي إحدى المخاوف الرئيسية التي تثير قلق المناصــب العليا في الخدمة العامة؛ فإنَّ معظــم التعاملات مع المواطنين والعملاء يقومُ بها موظفــو القطاع العام في الحكومــة المحلية، وهنا تُقدِّم الخدمــات العامة الرئيسية؛ مثل: التعليــم والرفاه الاجتماعــي و(في أغلب البلدان) الرعاية الصحيــة، وهذه هي القطاعات التي يحدثُ فيها اتصالٌ مباشرٌ مع الموظفين العموميين - من معلمين وممرضين وأخصائيين اجتماعيين... إلخ - ويُيسِّر هذا التفاعل الشخصي المباشر مع الموظفين العموميين المدخلات التي يضعها العميل/ العميلة بخصوص الخدمة التي تتلقاها أو يتلقاها. وقد كانت تأثيراتُ مثــلِ هذا الاتصال المباشر مع العمــلاء على «البيروقراطي العادي» مثــارَ بعضِ النقاشات الأكاديمية (Lipsky, 1980; Hupe, Hill and Buffat, 2015).

لقد أتاحــت الأنظمةُ البيروقراطيةُ العامةُ في العديد من الــدول؛ قنواتٍ جديدةً يمكنُ من خلالها إشراكُ المواطنين في مجال الخدمة العامة، ليس ذلك فحسب؛ بل يمكن إشراكهم أيضــاً في المناقشــات العامة، وذلك في مرحلة ما قبل وَضْع السياســات أو تنفيذها. وغالباً ما يُشَار إلى نمــاذج إشراك المواطنين تلك والتي انتشرت بشكلٍ متزايد تحت اسم «هيئات المواطنــين»؛ وهو مفهــومٌ شاملٌ لما يُعرِّفــه إم. بي. بــراون M. B. Brown (2006: 203)

بأنها «كيانات استشاريــة مؤقتة تُــشرِك أشخاصاً عاديين في النقاشــات المشتركة المُستَمَدَّة من الخــبراء». ويتضمنُ ذلك وجودَ محافل للتحاور؛ مثــل: المؤتمرات التوافقية، وهيئات المُحلِّفــين مــن المواطنين، وعمليــات الاقــتراع التداوليــة، (M. B. Brown, 2006: 203). وقد ظهــرت هيئاتُ المواطنــين[1] (Citizen Panels) في أوروبا، وأمريكا الشمالية، وآسيا، وأستراليــا، ونيوزيلندا خــلال سبعينيات القرن العشرين؛ لكن يبــدو أنها فَقَدَتْ بعضاً من الزَّخَم مؤخراً، على الأقل في شكلها التقليدي (انظر: Mann et al., 2014). وقد ظهر بدلاً منهــا أشكالٌ وأنماطٌ جديدة من عمليات تيسير مشاركــة المواطنين في الشؤون العامة عبر استخدام وسائل التواصــل الاجتماعي أو الهواتف الذكية، ويتمُّ ذلك غالباً بشكلٍ تجريبي. أمَّا في بعــض الحكومات المحلية بولاية فيكتوريا (في أستراليا) عــلى سبيل المثال؛ يُستَخدَم موقعٌ إلكترونيٌّ يُدْعَى (Yoursay)؛ لتمكين المواطنين من المشاركة في عملية وَضْع الموازنة.

وتُعَــدُّ السياسةُ التشاركيــةُ في وَضْعِ الموازنة؛ «وهو ما يُطلَــق عليه الموازنة التشاركية participatory budgeting»؛ واحــدةً من الطرق الكلاسيكية نسبيًّا المُستَخدَمة في إشراك المواطنــين في العملية السياسية؛ حيــث أُدخِلَت هذه الطريقــة إلى البرازيل في بادئ الأمر عــام ١٩٨٩؛ ومنذ ذلك الحين وهــي تُطبَّق في أكثر من ١٥٠٠ مدينــة في جميع القارات.[2] عــلى سبيل المثال: في بورتو أليغــر (Porto Alegre) في البرازيل؛ مُنِحَتْ هيئاتُ المواطنين الحقَّ في إجراء مــداولات ومناقشات واتخاذ قرارات بشأن كيفية تخصيص ما يعادل ٢٠٪ مــن ميزانيــة المدينة. وحقيقة الأمــر؛ أنَّ العامة يمكنهم المشاركــة في الإدارة العامة بأيٍّ مــن الطرق المتاحة؛ ففي إندونيسيــا؛ على سبيل المثال: يمكن لأيِّ شخصٍ لديه هاتف ذكي تنزيل تطبيقٍ معين واستخدامه للإبلاغ عن أوجه القصور في الخدمات العامة بشكلٍ مباشر وفــوري للبيروقراطيــة العامة. وبالعــودة إلى إحدى النقاط التي عرَّجنــا عليها سريعاً في السابــق؛ فإنه غالباً ما يُنظَــر إلى أنماط المشاركة المباشرة في تقديم الخدمة العامة على أنها أنماطٌ من المُفتَرَض أن تُسهِمَ في رَفْع درجة ثقة المواطنين في القطاع العام، وتعزيز مشروعية المؤسســات العامة. ويُفتَرَض على وجه التحديد أن تدعم هذه الأنماط مشروعيةَ الحكومة

(١) هيئــات المواطنــين (Citizen Panels): هــي عبارة عن مجموعــات كبيرة من المواطنين يمثلــون مناطق جغرافية مختلفة؛ يقومون بتقييم واستطلاع آراء المواطنين عن الخدمة العامة.

(٢) انظر: www.participatorybudgeting.org.

المرتكــزة على النتائج؛ إضافةً إلى توفير المزيد مــن الفرص للمواطنين؛ لتشكيل تلك النتائج من خلال مدخلات مباشرة.

وهنــا يبرزُ السؤالُ المُحيِّر وهو: إلى أيِّ مدًى تؤثرُ هيئاتُ المواطنين والموازنة التشاركية عــلى مشروعية القنوات الديمقراطية لمدخلات المواطنين؛ كالأحزاب السياسية أو المرشحين الفرديــين؟ وهل تُقوِّض هذه القنوات البديلة لمدخلات المواطنين حول القرارات السياسية مــن موقفهم، أم أنَّ هناك تأثيراً مغايراً يسمــحُ لهذا النظام السياسي برُمَّته بالاستفادة من هــذه الأشكــال الجديدة للمشاركة والمشروعيــة التي من المُفتَرَض أن تترتــب عليها؟ إننا لا نعرف الكثيرَ عن تلك الآثار المحتملة للمشاركة المباشرة للمواطنين، كما لا نعرف الكثيرَ عن جــودة الديمقراطية واستدامة هذه الإجراءات؛ في حين يبدو أنه من المُرجَّح أن يسهم الاتصــالُ المباشر مــع ممرضة أو أخصائي اجتماعــي في تقديم خدمة عامــة أفضل مما لو لم يحدث هذا الاتصال؛ إذ إنَّ التحليلَ الذي تُقدِّمه هيئات المواطنين هو تحليلٌ أكثر تعقيداً؛ فإحدى نقاط القوة في النموذج التقليدي للديمقراطية النيابية هي أنها تجعلُ من المساءلة أمــراً واضحاً بدرجة مقبولة بصَرْف النظر عن لعبة تبادل الاتهامات وغيرها من الألاعيب. ومن هذا المنظور التقليدي؛ تطرح مسألة السماح للمواطنين بإضافة مدخلات على الموازنة أو السياسة دون القدرة على مُساءَلتهم إشكاليةً خطيرةً من وجهة النظر الديمقراطية.

## العلاقةُ بالجهاتِ الفاعلة في المجتمع:

كــان من أعمق التطورات التي حَدَثَتْ على مدار العقود القلائل الماضية؛ ذلك التعاون المكثــف بين الإدارة العامة والجهــات الفاعلة في المجتمع؛ إذ يؤدي هــذا التعاون في أحد أوجهه إلى توسيع نطاق عمل هؤلاء الأطراف المنخرطين في حوكمة مجتمعٍ آخذٍ في التعقيد بدرجــة كبيرة (انظــر: Rhodes, 1997; Pierre and Peters, 2000, 2016; Torfing et al., 2011) كما يؤدي هذا التعاون من ناحيةٍ أخرى إلى بناء شراكات مع منظمات وشبكات مُتخصِّصــة للمساعدة في تقديم الخدمــة العامة. ويمكن الرَّبط بين نمطي التعاون السَّالف ذكرهما؛ حتى يحدث اندماجٌ بين تلك الشراكات بمرور الوقت؛ لتتحول بعد ذلك إلى أدوات للحوكمة (Donahue and Zeckhauser, 2011).

ومــن شأنِ هذا التعــاون أن يحققَ العديدَ من الأهداف التــي يتمثلُ أحدها وبوضوح في اقتســام التكلفة. وأيضاً هناك هدفٌ على نفس القَــدْر من الأهمية، وهو أنَّ العمل مع المنظمات غير الحكومية (NGOs) وغيرها من المؤسسات يمنحُ للأنظمة البيروقراطية العامة مزيــداً من القدرة على تحقيــق الأهداف المنشودة من وراء الخدمــة. فعلى سبيل المثال: قــد يجدُ المسؤولــون العموميون صعوبةً في الوصول إلى بعــض الجماعات؛ مثل: جماعات المهاجريــن، أو ذوي الإعاقة أو المصابين بفيروس نقص المناعــة المكتسبة (HIV - AIDS)؛ لكــنَّ العملَ مع منظمات وشبكــات ممثلة لهذه المجموعات، من شأنه دفع الخدمة العامة نحو تصميم وتقديم برامج أكثر كفاءة وفعالية مما لو أنهم حاولوا وضعها بمفردهم.

سوف نتناولُ هذه القضايا بالتفصيل لاحقاً في هذا الكتاب؛ أمَّا الآن فسنكتفي بالتأكيد عــلى أنه إلى جانبِ تحديث النظام البيروقراطــي العام؛ فإنَّ الأهمية المتزايدة للتعاون مع الجهــات الفاعلة في المجتمع قــد تكون هي التطوُّر الأكثر أهميــةً في حقل الإدارة العامة. فمنــذ بضع سنوات؛ أشار كلٌّ من جــيرن وبورتر (Hjern and Porter 1981) إلى أنَّ عهدَ المنظمــة المستقلــة التي تعملُ منفردةً قــد انتهى، وأنَّ تنفيذَ السياســات سيتمُّ من خلال مجموعــات من المنظمات العامة والخاصة على حَدٍّ سواء. ورغم صحة هذا القول في ذلك الحــين؛ فقد بات لهذا الرأي أهمية بالغــة في الإدارة العامة حين أدَّت سلسلةُ الإصلاحات التــي شهدها القطاع العام، وكذلك التغيُّرات التي طــرأت على القطاع الخاص إلى تكاتف الجهات الفاعلة؛ للعمل سويًّا لحلِّ عددٍ من المشكلات العامة بالتحديد.

## فهم الإصلاح الإداري:

نظــراً لما للإدارة العامة مــن أهميةٍ بالنسبة للحوكمة؛ فإنــه لا عجبَ في أن نرى عدة محــاولات لإصــلاح بنيتهــا وعملياتها. وقــد تكــونُ الإدارة العامة على وجــه الخصوص هدفــاً مناسباً لعمليــات الإصلاح؛ لأنها تُقدِّم خدمات عامة، وبالتــالي يتعيَّن إدارتها بشكلٍ يضمــنُ كفاءتها وفعاليتها، إلى جانب ضمان عددٍ مــن القِيَم المهمة الأخرى؛ مثل: النزاهة (انظر: الفصل الثــاني). وإضافــةً إلى ذلــك؛ فقــد تصبــحُ الإدارةُ العامة كبــشَ فداءٍ لأيٍّ من حالات الإخفاق الكبرى التي قد يشهدها القطاعُ العام؛ وذلك لأنها بوجهٍ عام لا تتمتع بأيَّة سلطة سياسية مباشرة وتدعم موقفها؛ ولذا يتمُّ التضحية بها.

كذلك؛ فـإنَّ هناك سماتٍ للإدارة العامة تجعلُ منها هدفـاً متكرراً لمبادرات الإصلاح؛ فغالبـاً مـا تأتي الصـورةُ العامةُ للنظـام البيروقراطي ضمن أحد تصوريـن سلبيين لماهية المنظـمات البيروقراطية؛ إذ يرى التصوُّر الأول أنَّ البيروقراطية ما هي إلا أخطبوط يحاولُ الهيمنـة على بقيـة إدارات الحكومة وينقضُّ على الحكم الديمقراطـي. أمَّا التصورُ الثاني؛ فيرى عدم كفـاءة النظام البيروقراطي، ويؤكد أنَّ افتقاره للكفـاءة هو سمةٌ متأصلةٌ فيه؛ ولـذا فهي تحتاجُ إلى أن يتمَّ تدعيمه بنظام الإدارة الفعَّالـة التي يمارسها القطاع الخاص. ومن هنا جاءت الإصلاحـات الواسعة النطاق المرتبطة بإصلاحات الإدارة الجديدة لتصبَّ في أغلبهـا في هـذا الاتجاه؛ وهو معالجة أوجه القصور، وانعـدام الكفاءة التي عانت منها الإدارة العامة.

وبالرغم من انتشار عمليات الإصلاح الإداري على نطاق واسع؛ إلا إنها تباينت صورها بحسب اختلاف الدول التي تُطبِّقها (انظر: Peters, 2001). فكانت الدولُ الأقل تقدماً، عـلى سبيل المثال؛ تنخرط في الغالب في تطبيقِ إصلاحات بدائية للغاية، وذلك في محاولةٍ منهـا لبنـاء نظام إداري فعَّال. أمـا الدولُ الأكثر تقدماً؛ فقـد انخرطت في تطبيق أنماط مختلفـة إلى حَدٍّ ما مـن الإصلاح؛ لكنها غالباً ما تهدف إلى تحقيـق الغرض العام نفسه؛ ألا وهـو تشكيل حكومات أكثر فعالية، وتتمتع بدرجة عالية من الشرعية. وكذلك؛ فقد جـاء انتشارُ الأفكـار الخاصة بإصلاح إدارة الأعمال العامـة الحديثة من خلال منظمات كالبنـك الدولي؛ ليؤكد على أنـه بالإمكان تنفيذ بعض الأفكار المماثلـة، بغض النظر عن طبيعـة النظام الإداري القائـم. وأخيراً؛ فإنَّ الإصـلاح الإداري لم يكن قاصراً على مجال بعينـه من مجالات السياسة أو على مستوًى مُحـدَّد من مستويات الحكومة. وبناءً على ذلك؛ فإنَّ الإصلاحات غالباً ما كانت تحققُ نجاحاً أكبر على المستويات الدنيا من الحكومة، ويرجـعُ ذلك في أحدِ أسبابـه إلى صِغَر حجمها؛ مما يجعل عمليـة التنفيذ والمراقبة أكثر سهولةً. وبالمثل؛ فلطالما كانت بعض المجالات الأساسية للسياسة كالرعاية الصحية؛ هدفاً للإصلاح أكثر من غيرها من كثير من القطاعات الأقل كلفة وشيوعاً لدى العامة. غير أنه وبغـض النظر عن مجال السياسة أو مستوى الحكومة؛ فإنَّ الإصلاح الإداري يظلُّ نشاطاً أساسياً من أنشطة القطاع العام.

## ملخص:

لقد أوضح هذا الفصلُ عدداً من الأدوار المهمة التي تلعبها الإدارةُ العامة في الحوكمة. أمَّــا بقيةُ الكُتَّــاب؛ فسوف يتناولُ قضايــا الحوكمة الأساسية تلــك؛ مستعيناً بسلسلة من الآراء المتضاربــة التي تُحدِث حالةً من التوتر داخل القطــاع العام. ويطرحُ كلٌّ من هذه الآراء المتضاربة تساؤلاتٍ أساسية بشأن عملية الحكم، كما يضعُ مُصمِّمي النموذج الإداري للقطــاع العام والمنادين بإصلاحه أمام خيارات صعبة؛ فكلُّ رأي من هذه الآراء المتضاربة لا يعرض بعضَ المزايا فحسب، وإنما يعرضُ أيضاً الصعوبات المحتملة التي تواجهها كلٌّ من الإدارة والحوكمة.

# الفصل الثاني
# إدارة الأعمال العامة والإدارة العامة

أول أوجــه الاختلاف التــي سنناقشها في هــذا الكتاب؛ هو الفَرْقُ بــين الإدارة العامة (public administration) وإدارة الأعمال العامة (public management). وكما سبق أن أشرنا في الفصل الأول؛ فإننا نرى أنَّ إدارة الأعمال العامة هي جزءٌ لا يتجزأ من الإدارة العامــة؛ لــذا تشيرُ الآراءُ المختلفــة التي سنناقشها في هذا الفصــل إلى الانقسام بين هذين المنظورين المختلفين - وهما المنظور الخاص بإدارة الأعمال العامة في مقابل المنظور الخاص بــالإدارة العامة - فيما يخصُّ القضايا الأساسية المتصلة بالبيروقراطية. وتتضمنُ مثلُ هذه القضايــا علاقتهــا بالمسؤولين المنتخبين وعملائها، والقِيَم والمعايــير التي لها الأولوية في كلا المنظورين. وتزدادُ هــذه الاختلافات بروزاً وتتضحُ علاقتها الوطيدة بهذا الأمر حين نضعُ الإدارة العامــة التقليديــة (Conventional Public Administration) في مواجهــةٍ مع إدارة الأعــمال العامة الحديثــة (New Public Management)، وهي الطريقة المهيمنة في الوقــت الراهــن على فكر إدارة الأعــمال العامة، والفلسفة الفيبريــة الجديدة (neo -Weberian philosophy) بشــأن الخدمة العامة. ومن ثَمَّ؛ فإنَّ مناقشتنا لإدارة الأعمال العامــة تتعلقُ بشكلٍ أساسيٍّ بــإدارة الأعمال العامة الحديثة؛ إلا إننــا سنتتبع أيضاً تاريخ المدرسة الفكرية لإدارة الأعمال العامة.

في هــذا الفصل سننظرُ عن كثب إلى التحوُّل في الأدبيــات البحثية، وكذلك في النقاشات التــي تدور بين رجــال السياسة وموظفــي الحكومة من الإدارة العامــة إلى إدارة الأعمال العامــة؛ حيث سنناقشُ أولاً المعــاني والآثار المختلفة المترتبة على التحوُّل من الإدارة العامة إلى إدارة الأعمال العامة. بعد ذلك، وكوسيلة لإيضاح المعاني التي يشيرُ إليها مفهوم الإدارة العامة ومفهوم إدارة الأعمال العامة بدرجة أكبر؛ فإننا سنعملُ على مواءمة هذين المنهجين المختلفين للقطاع العام والمنظمات التابعة له. ومن ثَمَّ سنختتمُ الفصلَ بمناقشة ما إذا كانت هنــاك في الوقــت الحالي درجةٌ ما من درجات التلاقي بين هذيــن المنهجين، وإنْ صح ذلك؛ فماذا يعنيه هذا الموقف؟ وإلى أيِّ درجةٍ تختلفُ الفيبرية الجديدة عن هذين المنهجين؟

لقــد شَهِدَتْ حقبةُ الثمانينيات من القرن العشرين تَغَيُّراً في الأدبيات البحثية، والنقاشات التي كانت تدورُ بين الباحثين والممارسين حول إصلاح القطاع العام، وعلى الرغم من أنَّ هذا التغــيُّر لم يكن ملحوظاً؛ إلا إنه كان تغيراً مهــماً ومؤثراً؛ إذ انخفض معدلُ استخدام مصطلح «الإدارة العامــة» وتمَّ تهميشه بشكلٍ تدريجي في الوقت الذي اكتسب فيه مصطلح «إدارة الأعــمال العامة»؛ اعترافاً من قِبَل المختصين، وشيوعاً سريعــاً بينهم. كما نُشِرَت العديدُ من الكتــب والمقالات في الصحف الجديدة المتخصصة، وهي التــي خُصِّصَت على وجه التحديد لدراســة إدارة الأعــمال العامــة (Hood, 1991; D. Osborne and Gaebler, 1993; Christensen and Laegreid, 2011a). كذلك أُعِيدَ تسميةُ كليات الإدارة العامة وبرامجها الدراسيــة، كما اُستُحدِثَت درجاتٌ علمية جديدة. ولذا؛ فقد أصبحت الإدارة العامة وخلال فترة وجيزة؛ أسطورةً قديمةً وحكايةً من حكايات الماضي؛ في حين صارت إدارة الأعمال العامة هي الصيحة الجديدة التي طَغَتْ على الأحاديث والكتابات حول النظام البيروقراطي العام.

هل كان ذلك مُجرَّد تغييرٍ في المُسمَّيَات بشكلٍ أساسي؟ أيْ إنها «نفسُ المفاهيم القديمة في ثوبٍ جديد». أم أنَّ استبدال مصطلح الإدارة العامة بمصطلح إدارة الأعمال العامة يمثلُ تغيُّراً جوهرياً في محور الاهتمام، وفي النظريات وفي الخطاب؟ هذا ما سنناقشه في هذا الفصل؛ حيث نجدُ أنَّ مصطلحا إدارة الأعمال العامة والإدارة العامة؛ لا يشيران إلى وظائف وأدوار تنظيمية مختلفــة فحسب، وإنما يشيران أيضاً إلى تلك الزاوية النظريــة والمعيارية المختلفة التي يُنظَر من خلالها إلى النظام البيروقراطي العام؛ إذ إنَّ لكلٍّ من إدارة الأعمال العامة management والإدارة administration أدواراً تنظيميــةً متباينــةً يقــومُ بها كلٌّ منهــما في مجال الخدمة العامة؛ وذلك من خلال ترتيب الأهداف والمعايير المختلفة حسب أولويتها. كما أنَّ الاهتمامَ الأحــاديَّ الجانب بقضايا إدارة الأعمال العامة وحدها على حساب قضايا الإدارة العامة؛ كان برهاناً على إعطاء الأولويــة لبعض النواحي الإمبيريقية والمعيارية للخدمة العامة على غيرها من القضايا، كما كان برهاناً أيضاً على أنَّ الخطاب الذي يؤكدُ على الكفاءة ومستوى الأداء له أولوية على الخطاب الذي يؤكد على القانونية وسلامة الإجراءات والشفافية.

لقــد شَهِدْنَا مؤخراً توجُّهاتٍ للتوصُّل إلى نقطة التقاء بين الفلسفة التي تدعمها كلٌّ من الإدارة العامة وإدارة الأعــمال العامة؛ فقد وجدنا أنَّ الإدارة العامة بنموذجها الكلاسيكي تواجه مشكــلاتٍ في تحديثِ عملية تقديم الخدمات؛ في حين صــارت التكلفةُ مصدرَ قلقٍ

متزايــد. وفي الوقت ذاته؛ كانت هناك براهينُ تؤكدُ أنَّ نموذجَ إدارة الأعمال العامة الحديثة للإصــلاح الإداري أدَّى إلى تَفتُّتِ الخدمة وتجزئتهــا، وغياب التنسيق بين القائمين على تقديم الخدمــة العامة (انظر: الفصل الخامس). وبالمثل؛ فقد كان للتركيز الشديد على قياس الأداء عواقبُ غير محمودة على عملية صُنْع القرار الإداري وترتيب الأولويات (Radin, 2006)، كما أخفقت إصلاحاتُ إدارة الأعمال العامة إلى حَدٍّ ما في الوفاء بوعودها الخاصة بخفض التكلفة وإرضــاء العملاء (Hood and Dixon, 2015)؛ لذا سَعَتِ الكثيرُ من الدول إلى تطوير نموذجٍ للإدارة يضمنُ الاستجابة والمساءلة؛ في حين يحمي في الوقت ذاته تلك المكاسب التي حققتها إصلاحاتُ إدارة الأعــمال العامة؛ إذ إنَّ هذا المشروع الإصلاحيَّ الذي يُطلَق عليه أحياناً اسمُ «ما بعد إدارة الأعمال العامة الحديثة» أو «الفيبرية الجديدة» (Christensen and Laegreid, 2011a; Pollitt and Bouckaert, 2011؛ وانظــر أيضاً: Goldfinch and Wallis, 2010) - استهــدفَ تقويةَ مركزِ النظام السياسي؛ ليضمنَ رسوخَ إدارة الأعمال العامة بداخله، وإسهامه في الحوكمــة الديمقراطية، وكما عبَّر راميش (Ramesh) وشركاؤه أنَّ هذه المسألة هي عبارة عــن: إعادة صياغة معنى «العامة» وإضافته إلى مصطلــح الإدارة، (Ramesh, Araral and Wu, 2010; انظر أيضاً: Kramer, 1999; Thomas, 1999; Halligan, 2010; Dahlström, Peters and Pierre, 2011). ســوف نعــود لتنــاول هــذه القضايا لاحقاً في هــذا الفصل.

## التحولُ من الإدارةِ العامةِ إلى إدارةِ الأعمال العامة:

لطالما كانت الإدارةُ العامةُ مجالاً مستقلاً من مجالات الدراسة الأكاديمية، وظلت كذلك لوقــتٍ طويل وكانت مُكرَّسَةً لدراســةِ النماذج البيروقراطية، وكانت كما أسلفنا في الفصل الأول؛ مجــالَ دراســةٍ يتسمُ بالتفكــك والانتقائية، ويعتمدُ على عــدة تخصصات أكاديمية مختلفة؛ مثل: علم الاجتماع، والعلوم السياسية، والاقتصاد، ونظرية التنظيم.

هناك حَدٌّ فاصلٌ آخر يَفْرِقُ بين نوعين من المتخصصين في مجال الإدارة العامة؛ هما: المختصون المعنيــون بصفــة أساسية بتطبيق الآراء النظريــة على نظام الإدارة؛ مثــل الاهتمام بفرضية أنَّ الجهــات الفاعلة تعملُ عــلى تعظيم الفائدة التي تعود عليها، كما أنهــا تقومُ بدراسة التأثيرات المترتبــة على هذه الفرضية. وعلى الجانب الآخر؛ نجــد أولئك المختصين المعنيين بصفة أساسية بوَصْف الممارسات اليومية للإدارة العامة، (Peters and Pierre, 2016; Pollitt, 2016).

تشــتركُ إدارةُ الأعمالِ العامة مع الإدارة العامة في كثيرٍ من هذه السِّمات؛ فهي تعتمدُ بشكــلٍ كبيرٍ على التخصصات عينها التي تقوم عليها الإدارة العامة، كما أنها منقسمةٌ مثلها مثــل الإدارة العامة بين النظرية الاستنباطيــة ودراسة الممارسات الإدارية الفعلية. إضافةً إلى ذلك؛ لا تزال إدارة الأعمال العامة باعتبارها مجالاً بحثياً في مرحلة التطور، رغم ظهور إدارة الأعمال العامة «الحديثــة» في السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين؛ إلا إنه يمكــنُ تتبُّــع جذورها الفكرية في المــاضي البعيد (انظــر: Hood, 2005; Noordegraaf, 2015). فبالرغم من أنَّ إدارة الأعمال العامة مجالٌ غير متجانس يزخر بالتوترات المعيارية المحتملــة؛ إلا إنه يطرحُ نفسه بوصفه مجالاً يرتكزُ عــلى قاعدة «الدراسة العلمية للدولة الحديثــة» (Lynn, 2005: 27)، وكــان ذلك بصفة أساسيــة في الولايات المتحدة الأمريكية قُبَيــل انتهاء القــرن العشرين. وعلى سبيل المثــال: أراد وودرو ويلســون (Woodrow Wilson) وأنصــارُ المذهــب التقدُّمي وَضْعَ تصــوُّرٍ أكثر مهنيــةً لإدارة الأعمال العامة في القطــاع العام؛ حيث رأوا أنَّ الإدارة العامة إنْ كانت تهتمُّ في الأساس بالقضايا الدستورية؛ مثــل: كيفية اتخاذ القرارات العامــة، والدور الذي تلعبه الخدمة العامة مقارنةً بالمستوى السيــاسي للحكومة، والحقــوق الرسمية للمواطنين والعملاء في مقابــل البيروقراطية؛ فإنَّ إدارة الأعمال العامة معنيةٌ في المقام الأول وقبل أيِّ شيء بالإدارة، أيْ: القيادة، ومشكلات الكفاءة، وتخصيص الموارد والعلاقات مع المستهلكين / العملاء.

وعند عَقْدِ مقارنةٍ بين هذين المجالين البحثيين؛ فسَنَلحَظُ أمراً مثيراً للاهتمام، وهو:

**أولاً:** لا يوجــد ســوى قَدْرٍ محدودٍ من التداخل بين كليهــما؛ فكلٌّ من الدراسة والممارسة ضروريٌّ للمنظمــة؛ بَيْدَ أنه في ضوء التباين بين محور اهتمام كلٍّ من الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامــة؛ ينبغي أن تكون هناك مساحةٌ فكريةٌ لاستيعاب كلٍّ منهما؛ حيث يُنظَــر إلى كلٍّ من الإدارة العامة وإدارة الأعــمال العامة بوصفهما متنافسَيْنِ؛ ســواء في الدوائر الأكاديميــة أو بين الممارسين للإدارة لأسباب عــدة؛ إذ يتمثلُ أحد هذه الأسباب - كما تقدَّم ذكره - في تركيز كلٍّ منهما على جوانب مختلفة لمنظمات القطــاع العام. ومن الجدير بالذكر؛ أنه خلال العقــود القليلة الماضية برَزَتْ بعضُ القضايــا الجوهرية في مجال إدارة الأعــمال العامة؛ كقضايا خفض التكلفة والكفاءة والإصــلاح القائم على آليات السُّوق ... إلخ؛ لتحتــل مكانةً بارزةً على جدول أعمال

إصــلاح القطاع العــام. وكان من المفترض في النظام القديــم لإدارة الأعمال العامة POSDCORB (وهي الحروف الأولية للتخطيط، والتنظيم، والتوظيف، والتوجيه، والتنسيــق، ورَفْع التقاريــر، ووَضْع الموازنــة) أن يُقدِّمَ نموذجاً يُحتــذَى به لإدارة الأعمال العامة الكفؤ (Gulick and Urwick, 1937) . ولقد اهتمَّت الإدارة العامة الكلاسيكيــة في جوهرها بقضية الكفاءة (انظر: Simon, 1947)؛ لكن ليس بالمعنى الاقتصــادي الدقيــق. وفي الوقت ذاتــه؛ لم تَعُد القضايا المهمــة في الإدارة العامة - كالاستجابة، والقانونية، والشفافية، والمساءلة التقليدية، وما إلى ذلك - محورَ اهتمامِ القيــادات السياسيــة والإدارية في الوقت الحالي؛ لذا كان على هــذه القضايا إفساحُ المجال لقضايا إدارة الأعمال العامة.

**ثانياً:** تنتمي كلٌّ من إدارة الأعمال العامة والإدارة العامة إلى تخصصين أكاديميين مختلفين تمــامَ الاختــلاف؛ إذ تُعزَى جــذورُ إدارة الأعــمال العامة إلى علــم الاقتصاد وإدارة الأعمال؛ في حين تنبثقُ الإدارةُ العامةُ بصفةٍ أساسية من الناحية الأكاديمية من القانون والعلوم السياسية ونظرية المنظمات وعلم الاجتماع. وتشير هذه الاختلافات إلى أنَّ موضوع الدراسة في كليهــما لا يختلف بصورةٍ جذرية؛ بَيْدَ أنَّ كلا التخصصين يعالجُ هــذا الموضوع من زاوية فكرية مغايرة تماماً، ويطــرحُ نقاشاتٍ مختلفة فيما يتصلُ بالنظام البيروقراطي العام.

**ثالثــاً:** اكتسبتْ الإدارةُ العامةُ أهميــةً ومكانةً كبيرتين خلال الثمانينيات والتسعينيات من القــرن العشرين، ويُعزَى ذلــك نسبياً إلى كونها تناولت تلــك المشكلات التي كانت تُعتبَر في ذلك الحين مشكلاتٍ أساسية في القطاع العام، وتعاملت معها بشكلٍ مباشر، كما أنهــا نادت بتبَنِّي منهــجٍ جديد في علاج تلك المشكــلات. وفي الوقت ذاته؛ بدأ النظــرُ إلى الإدارة العامة إلى حَدٍّ ما باعتبارها جزءاً من المشكلة؛ نظراً لتأكيدها على قِيَــم عَجَزَتْ عن تعزيــز الكفاءة؛ مثل قيم سلامة الإجــراءات والاستجابة. وتُدلِّـلُ مفاهيمُ؛ مثل: «الإدارة العامة القديمة» و«إدارة الأعمال العامة الحديثة» على خطأ الفكرة القائلة بأن البيروقراطيين العموميين ما عادوا مشاركين في الإدارة العامة، كما أنهم ما عــادوا مهتمين سوى بإدارة الأعمال العامة. ومع صعود الليبرالية الجديدة إلى سُــدَّة السُّلطة السياسيــة في العالم الغربي خلال تلك العقــود؛ تزايدت الضغوطُ

السياسيةُ التي دفعت باتجاه خفض التكاليف، ورَفْعِ مستوى الكفاءة في السياق العام. غير أنَّ المختصين في مجال الإدارة العامة والممارسين عجزوا عن تقديم رأي مقنعٍ وكافٍ في هذا الصدد؛ بل إنَّ خبراءَ إدارة الأعمال العامة تمكَّنوا في أغلب الأحيان بما لديهم من خبرة في مجال إدارة الشركات؛ من الاستجابة لهذا المطلب وتطبيق خبرتهم على القطاع العام.

ويعرضُ الجدولُ رقم ١-٢ ملخصاً للمناقشات التي عرضناها بشأنِ الفروق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة. وكما نرى؛ فقد خصَّصَ الجدولُ لكلٍّ من مجالي البحث أدواراً مغايرةً نسبيًّا للنظام البيروقراطي العام؛ في حين قَدَّمَ توصيفاً مختلفاً للمنظمة.

**جدول رقم (١-٢)**

**الإدارة العامة، وإدارة الأعمال العامة والفيبرية الجديدة: الفروق الرئيسية**

| | الإدارة العامة | إدارة الأعمال العامة | الفيبرية الجديدة |
|---|---|---|---|
| الأهداف. | القانونية.<br>سلامة الإجراءات.<br>المساءلة. | الكفاءة.<br>التحول إلى آليات السوق.<br>جودة الأداء.<br>رضا المستهلك. | التوازن.<br>السيطرة السياسية. |
| العملاء. | المصلحة العامة.<br>المواطنون. | أصحاب المصلحة.<br>المستهلكون. | المصلحة العامة.<br>المواطنون. |
| الأدوار الرئيسية للبيروقراطية. | تقديم المشورة بشأن السياسات.<br>إنفاذ القانون.<br>التنفيذ. | تقديم الخدمة.<br>إدارة التعاقد. | تقديم الخدمة.<br>القانونية. |
| العلاقة بالقادة السياسيين. | ولاء.<br>قدرة على الاستجابة. | استقلالية. | مستشارون.<br>قدرة على الاستجابة. |
| العلاقة بالعملاء. | الأمن القانوني.<br>القابلية للتنبؤ. | رضا العميل. | تحقيق التوازن بين الكفاءة والأمن القانوني. |
| إدارة الأعمال العامة. | من خلال الأوامر. | من خلال النتائج. | من خلال تحديد الأهداف. |
| مصدر الشرعية. | الإجراءات. | الأداء. | القيادة الإستراتيجية. |

من هنا؛ فإنَّ الاختـلافَ بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة أكبرُ بكثيرٍ من مجرد اختـلاف تركيزهما على جوانب مختلفة من النظام البيروقراطي العام أو اعتماد أيٍّ منهما على تخصصـات أكاديمية مختلفة. فكلٌّ مـن التخصصَيْن يتناولُ جوانـب أساسية ومهمة في النظـام البيروقراطي العام؛ فنجدُ أنَّ الإدارة العامة نـأتْ بنفسها عن الأدوار السياسية والديمقراطيـة للبيروقراطيـة؛ كما أنها تؤكدُ على أهمية هذا التوجُّـه بالنسبة للعلاقة مع المواطنـين والمسؤولين المنتخبين، وأيضـاً؛ فإنَّ الإدارة العامة تهتمُّ بدراسـةِ كيفية دَعْمِ أو تداخل العمليات التي تتمُّ داخل المنظمات وأثرها على الرسالة الديمقراطية للبيروقراطية. أمَّـا إدارة الأعـمال العامة؛ فتطرحُ تساؤلاتٍ حـول كيفية تعزيـز أداء المنظمات العامة، ويحـاولُ التوصل للطريقة المثلى لتنظيم التعاون مع منظمات القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية.

ظهـرتِ الفيبريـة الجديـدة (Neo - Weberianism) عقب إجـراء إصلاحات إدارة الأعمال العامـة الحديثة كرَدٍّ فعلٍ لبعض الأمراض التي نَجَمَتْ عن هذا الإصلاح (Pollitt and Bouckaert, 2011). كما كانت الفيبريةُ الجديدةُ حريصةً على الحفاظِ على التغيُّرات الإيجابيـة التي نتَجَتْ عن إصلاحات إدارة الأعمال العامـة الحديثة. وسوف نناقشُ هذا المذهب بشيءٍ من التفصيل لاحقاً في هذا الفصل. أمَّا الآن؛ فسنكتفي بالإشارة إلى الهدف الشامل لإستراتيجية الإصلاح تلك، والذي تَمَثَّلَ في تحقيق التوازن المثالي بين القِيَم والمعايير والممارسات التي كانت معتادةً في نموذج الإدارة العامة من جهة، والتركيز على قِيَم الكفاءة والتوجُّـه نحو المستهلك؛ التي جاء بهـا منهجُ الإصلاح في إدارة الأعـمال العامة الحديثة. انظر: الجدول رقم ١-٢.

كانـت إحدى القضايـا الرئيسية في تحوُّل محـور التركيز الفكري مـن الإدارة العامة إلى إدارة الأعـمال العامة الحديثة؛ هي مـدى الخصوصية التي يتمَتَّع بهـا القطاعُ العام، وبمعنى آخر: هل هناك سِمَات مُحدَّدة تُميِّزُ منظمات القطاع العام عن غيرها من المنظمات الهادفـة للرِّبح أو المنظمات غـير الحكومية؟ في الواقع؛ كان اقتبـاسُ أفكار إدارة الأعمال العامـة بما فيها الأسواق الداخلية، والتركيز على المستهلك من قطاع الشركات؛ يعتمدُ على فكرةِ أنه ليس هناك فارقٌ جوهريٌّ يُذكَر بين إدارة الأعمال العامة وإدارة منظمات القطاع الخـاص، (انظـر: Allison, 1983). وكان الحلُّ الضِّمني في الغالـب هو التفكير في إدارة

الأعــمال العامة باعتباره وظيفةً «مميزة» داخــل المنظمة؛ أيْ إنَّ القيادة التنظيمية كانت تمثلُ نفس التحدِّي بغضِّ النظر عمَّا إذا كانت المنظمةُ خاصةً أم عامةً، (Peters, 2001).

لتوضيــح أوجه الاختلاف بين الإدارة العامــة وإدارة الأعمال العامة، ومضمون التحول مــن الإدارة العامــة إلى إدارة الأعمال العامة بشكلٍ أكبر؛ سنعــرضُ نموذجين من النماذج النمطية لهما. وستتمكنُ من خلال تلك المقارنة من الوقوف على أوجه الاختلاف بين نمطي الإدارة بشكــلٍ أوضح؛ ســواءٌ من حيث محور التركيز الإمبيريقــي للمنظمة، أو من حيث الفروق الأساسية بينهما فيما يتعلق بالمفاهيم والنظريات.

ســوف نعقدُ مقارنةً بين النموذجين، كما سنقارنُ بينهــما وبين الفيبرية الجديدة بمزيدٍ مــن التفصيل؛ من حيث رؤى كلٍّ منهم، والأهــداف المنشودة؛ من خلال أربع قضايا هي: النظرية المعيارية، والهيكل التنظيمي، والقيادة والسيطرة، والمساءلة.

## الإدارة العامة:

كــما ذكرنا آنفاً؛ فإننا نَرَى أنَّ الإدارةَ العامةَ جــزءٌ لا يتجزأ من الحوكمة الديمقراطية. وهذه المسألة هي في حقيقة الأمر نقطةٌ مهمةٌ سنتناولها في طيَّاتِ هذا الكتاب؛ إذ ما زالت معايــيرُ ومهامُّ الحوكمة المرتبطة بــالإدارة العامة تحتلُّ نفسَ المكانــة البارزة التي كانت تحتلهــا منذ ربع أو نصف قرنٍ مضى. فلولا النظامُ البيروقراطيُّ العام؛ ما تمكنت الحكومة المُنتَخَبة من تطبيق قراراتها، وما تمكَّنَت من تنفيذ اللوائح الكبيرة التي تصدرها. ولذا؛ فإنَّ المهــامَّ المُحدَّدَة للمنظمة التي تضطلعُ بــدورٍ بيروقراطي قد تحقق بعض أهداف المنظمة؛ كالكفاءة أو الأداء، رغم أنَّ هذه المهامَّ لم تضع في اعتبارها تحقيقَ مثل هذه الأهداف.

## النظرية المعيارية:

استطاعــت الإدارة العامــة منذ عصر ماكــس فيــبر (Max Weber) وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) وحتــى الآن باعتبارها حقلاً للدراسة الأكاديمية؛ أن تُطوِّرَ الأساسَ المعيــاريَّ الــذي ترتكزُ عليه. فلطالما كــان هناك تضاربٌ بين الــولاء السياسي والاستجابة مــن جهة، والالتــزام بالقانونية وسلامة الإجراءات من جهةٍ أخــرى، كما أنها كانت محورَ النقاش الرئيــسي. فلــو تَمَّ تقديمُ المعياريــن الأوَّلين وإعطاؤهما الأولويــة على المعيارين

الأخيرين؛ لكان هناك مجازفةٌ بممارسة الديمقراطية لمزيدٍ من السيطرة السياسية المفرطة، وهو الأمرُ الذي من شأنه المجازفة بخسارة كلٍّ من معياري القانونية والمساواة في المعاملة، وكذلك فقدان الثقة المؤسسية على المدى الأبعد. بَيْدَ أنه لو تَمَّ التأكيدُ على القِيَم المتصلة بالعمليات الداخلية في النظام البيروقراطي العام؛ فقد ينتهي بنا الأمرُ إلى إدارةٍ عامة تخدمُ مصالحها في الأساس، ولا تهتم بمصالح المسؤولين المُنتَخَبين أو المواطنين. وقد سَعَتْ مختلفُ الدول إلى إيجاد «نقطة الالتقاء» بين هاتين المجموعتين من المعايير والأهداف في ظِلِّ تباين الحلول من دولة لأخرى؛ بحسب الثقافات السياسية والتحديات المختلفة التي تواجه الحوكمة.

كذلك تنطوي النظريةُ المعياريةُ للإدارة العامة أيضاً على الإدراك التام لدور الاختيار الذاتي والتواصل الاجتماعي الذي يجري داخل المنظمات. ووَفْقَ هذا المنظور؛ فإنَّ النظامَ البيروقراطي العامَّ بوصفه منظمةً في حَدِّ ذاته يضمُّ قيماً ومعايير تتعلقُ بأخلاقيات الخدمة العامة؛ حيث يُعاد إنتاج هذه القِيَم بشكلٍ مُطَّرد داخل المنظمة. كما أنَّ الموظفين الجُدد يدركون معنى أن يكون المرءُ موظفاً عامًّا، وكيف أنَّ العمل في منظمة عامة يختلفُ عن العمل في منظمة خاصة. وكما ناقشنا في الفصل السابق؛ فقد أثبتت هذه القِيَم مرونتها بدرجة كبيرة رغم مُضِي عدة عقود على انطلاق إصلاحات إدارة الأعمال العامة الحديثة (John and Johnson, 2008). ومن ثَمَّ؛ ففي هذا النموذج يُشكِّل النظامُ البيروقراطيُّ العامُّ إلى حَدٍّ كبيرٍ هذه المعايير الثابتة التي تستهدفُ السَّعي إلى تحقيق المصلحة العامة، والولاء للمسؤولين المُنتَخَبين، وتطبيق مبدأ القانونية وسلامة الإجراءات.

## الهيكل التنظيمي:

نظراً لأهمية السُّلوكيات والمعايير التنظيمية؛ تُشدِّدُ الإدارة العامة على أهمية الهيكلِ التنظيمي، ويرجع ذلك في أحد أسبابه إلى أنَّ الهيكلَ التنظيميَّ هو الذي يُحدِّد طبيعة الأدوار المختلفة، كما يُحدِّد طبيعة العلاقة بين هذه الأدوار. كما يرجعُ تشديدُ الإدارة العامة على أهمية الهيكل التنظيمي أيضاً إلى كونه المسؤولَ عن تحديد الواجهات التي تتعاملُ مع المواطنين ومع الحكومة المُنتَخَبة. ومن الأمور المهمة في هذا الصَّدد؛ الإيمانُ بالاستدامة والاستمرارية والتسلسل الهرمي والعقلانية والمساءلة؛ حيث تعتمدُ ثقةُ

العمـلاء في أيٍّ نظام بيروقراطي على درجةٍ عاليــة من الاستمرارية والاستدامة؛ التي تتيحُ للعميل الفرصة للتعرف على المؤسسة وعلى الخدمات التي تُقدِّمها.

لقــد ظَهَرَ النمــوذجُ الفيبري للبيروقراطية(*) الذي أسفر عــن التطور الإداري في أوائل القــرن العشريــن، وانتشر في عددٍ كبــيرٍ من الدول. ولم يكن هنــاك في ذلك الحين اهتمامٌ واضـحٌ بتطويــر رأس المال البشري العامل في المنظمات العامــة؛ في حين كان هناك تشديدٌ واضـحٌ على ضرورة توحيد السلوك الإداري. وحتــى يتحقق ذلك؛ فقد تَمَّ تصميمُ هياكل النــماذج البيروقراطية بطريقة تكفل الحَدَّ من لجــوء الموظفين لسلطتهم التقديرية؛ سواء المديــر أو الموظفون البيروقراطيون الذين لهم تعاملٌ مباشرٌ مــع الجمهور. ومؤخراً صار هناك فَهْمٌ متزايدٌ لحقيقة أنَّ وجود درجة ما من درجات السلطة التقديرية البيروقراطية؛ لن يؤدي إلى حدوث خلل وظيفي بالمنظمة؛ ولكنه غالباً ما يكون ضروريًّا؛ من أجل تقديم خدمة عامة فعَّالة وموجهة (Lipsky, 1980; Hupe, Hill and Buffat, 2015).

## القيادة والسيطرة:

ينظـرُ نموذجُ الإدارةِ العامة إلى القيادة بوصفها أمــراً لا يتصلُ بالأشخاص، وإنما يرتبطُ ارتباطــاً وثيقاً بالمنصب، كما أنَّ القيادةَ الإداريــةَ العليا تخضعُ للمساءلة من جانب القادة السياسيــين. وذلك فضلاً عــن أنَّ القيادة والسيطرة يمثلان في هــذا النموذج مهمةً سهلةً إلى حَدٍّ مــا؛ حيث يضمــنُ التسلسلُ الهرمي خضــوعَ القيادة العليا للأوامــر والتعليمات؛ غير أنَّ هناك فارقاً أساسيًّا بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية؛ إذ تخضعُ القيادةُ الإداريةُ للمساءلــة من جانبِ القيادة السياسية؛ في حين يخضعُ المسؤولون المنتخبون للمساءلة من جانــبِ الناخبين في الأنظمة الديمقراطية؛ وهــو الأمر الذي يُضفِي مشروعيةً على قراراتهم بشأن السياسات، والتي يصدرونها كذلك على سيطرتهم على الأنظمة البيروقراطية.

كذلــك؛ فإنَّ للقيادة في مفهوم الإدارة العامة بُعْداً أفقياً وآخر رأسياً؛ حيث يؤكدُ البُعْد الــرأسي على نُظُم إصــدار الأوامر الخطية المعتــادة في المنظمات الهرميــة. ويرى البعضُ

(*) لخَّـصَ بعضُ المختصين استخدامــات ماكس فيبر للبيروقراطية على أنها: ١- إستراتيجيات تنظيمية تعمل على تحقيق الإنجــاز الإداري، ٢- طــرق ووسائل تنظيمية للسلوك الاجتماعــي، ٣- نظام تسلسلي دقيق فيــما يُعرَف بالتسلسل الهرمي للسلطة، ٤- سلوكٌ إداريٌّ سليم يُتَرجَم من خلال النظام القانوني وشرعيته. (المترجم)

أنَّ البُعْـد الأفقي للقيادة على نفـس القَدْر من الأهمية التي تتمتعُ بهـا القيادة الرأسية؛ من حيـث كيفية تحديده للمهام، وطريقـة عمل الموظفين العموميـين. وتتعلقُ القيادةُ الأفقيـة بالتوجيهات الإرشادية المهنية الصادرة عن قـادة مناظرين، كما تتعلقُ بالتنسيق في عمليـة صُنْعِ القرار الإداري. وتُعَدُّ المهنيةُ سِمَةً من السِّمات المميزة للإدارة العامة؛ لذا يجـري تهيئة وإعداد بعض المجموعات المهنية العاملة في مجال الخدمة العامة؛ كالمعلمين، ورجـال الشرطـة، والأخصائيـين الاجتماعيين، والأطبـاء؛ للالتزام بمعايـير السلوك المهني اللائـق. وقد أشارَ كلٌّ من بريم Brehm وغيتـس Gates إلى أنَّ «للبيروقراطيات ثقافاتها الخاصـة؛ حيث يتعلـم العاملون بها السلـوكَ المناسب بعضهم من بعـض» (١٩٩٧: ٤٨). ولا شـك أنَّ أغلـبَ مهامِّ الخدمة العامـة، ومراكز العمل تتطلبُ توفُّـر قَدْرٍ من المهارات المهنيـة، ومن ثَمَّ؛ فهناك حاجـةٌ لتوحيد السلوك؛ ولذلك يجتمـع المهنيون لمناقشة كيفية معالجة أنواع الحالات المختلفة.

لذا؛ تتمُّ ممارسةُ كلٍّ من القيادة والسيطرة في نموذج الإدارة العامة وَفْقَ أبعاد مختلفة؛ فرغم تشديدِ القيادة التنظيمية في الغالبِ على أهمية المداولات المهنية؛ إلا إنه قد تنشأ صراعات ما بين القيادة التنظيمية والمهنية بسهولةٍ كبيرة. وبنفس الطريقة؛ فإنَّ الآراء التي يتبنَّاها المهنيون في مجال الإدارة العامة بخصوص العوامل المسؤولة عن تقديم خدمةٍ عامة جيدة قد تكون صادمةً بالنسبة للقيادة التنظيمية؛ لكونها آراء باهظة التكلفة.

## المساءلة:

لقد وَجَدْنَا من منظور الإدارة العامة أنَّ المؤسسات العامة والموظفين العموميين يمارسون سلطـةً واسعةً على المجتمع ومواطنيه، وهي سلطات خوَّلها إياهم المسؤولون المنتخبون في نهايـة الأمر؛ ولذلك يجبُ وضعُهم قَيْدَ المساءلة القانونية وَفْقَ مبادئ الديمقراطية. ويجب أن يكـون لجميع الموظفين في النظـام البيروقراطي العام موقعٌ بـارزٌ في التسلسل الهرمي للأوامر؛ وهو الأمر الذي من شأنه تيسير عملية المساءلة، ومن ثَمَّ فإنَّ المساءلة في هذا الإطار تكـون بالأساس مساءلةً قانونيةً؛ والمقصود هنا المساءلة في حالات ارتكاب أيَّة مخالفات أو إساءة استغلال للوظيفة العامة. كما تتمُّ المساءلة أيضاً في حالات إتيان الموظفين العموميين تصرفـاً وإن بدا قانونياً إلا أنـه غير لائق؛ ومن ذلك على سبيل المثـال تلك التصرفات التي تصدرُ من أحد الموظفين العموميين الذين يسعون إلى الحصول على ترقيةٍ ما.

وإلى جانب المساءلة القانونية في الإدارة العامة؛ هناك أيضاً شِقٌّ رئيسيٌّ من المساءلة السياسية، وفي هذا النوع من المساءلة يخضعُ الإداريون العموميون - عبر التسلسل الهرمي المُشَار إليه سابقاً - في نهاية الأمر للمساءلة من جانبِ رؤسائهم السياسيين في السلطة التنفيذية، ليس ذلك فحسب؛ بل يخضعون كذلك لمساءلة السلطة التشريعية. وربما لا تتضحُ هذه العلاقة بصورة جلية في الأنظمة الرئاسية التي تعتمدُ سياسة الفصل بين السلطات؛ لكن تظل الروابط السياسية لها أهميتها في تلك الحالات؛ إذ يتعين على الموظفين العموميين في الأنظمة الرئاسية خدمةُ مجموعتين من القادة السياسيين؛ حيث تتمثلُ المجموعة الأولى في رؤسائهم المباشرين الذين يسائلونهم بشكلٍ يومي؛ وتتمثلُ المجموعة الثانية في السُّلطة التشريعية التي يخضعون لها أيضاً؛ خاصةً حين تتمتع السلطة التشريعية بآليات رقابية مُطوَّرة. وربما الأهمُّ من ذلك؛ هو اعتماد المنظمات العامة على السلطة التشريعية في ميزانياتها، وتُعَدُّ سلطةُ المال أحدَ المصادر المهمة التي تستمدُّ منها السلطة التشريعية سلطتها، وتمارسها على النظام البيروقراطي.

## إدارة الأعمال العامة:

ظهر نموذجُ إدارةِ الأعمالِ العامة الحديثة (New Public Management) إبَّان ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين كنسخة مُطوَّرة من إدارة الأعمال العامة؛ ليعمل على ترتيب عددٍ من الأهداف المختلفة للقطاع العام بحسب أولويتها. ووَفْقاً لهذا المنهج؛ فقد كانت المشكلاتُ الرئيسية التي تواجه القطاع العام تتمثلُ في انخفاضِ مستوى الكفاءة وضعف مستوى الفعَّالية، وارتفاع التكاليف، وعدم التوجُّه نحو المستهلك، ووَضْع موازنة تنقصها الكفاءة بالإضافة إلى المعرفة المحدودة أو البيانات غير الكافية عن الإنفاق العام ونواتجه، وسيطرة سياسية ضيَّقتِ الخناق على ريادة الأعمال في القطاع العام. وقد ارتأت مدرسةُ إدارةِ الأعمالِ العامة أنَّ هذه المشكلات تتعلقُ بالنظام؛ أيْ إنها كانت تتصلُ اتصالاً مباشراً بالهيكل التنظيمي، وبالقيادة وبعمليات الإدارة في القطاع العام (Hood, 1991). كما كان يرى البعضُ أنَّ رجالَ السياسة لا يصلحون للعملِ كمديرين بارعين للمنظمات؛ إذ إنهم غالباً ما كانوا يفتقرون إلى الثقافة والخبرة الإدارية، وكانوا على الأرجح يوجهون تركيزهم إلى إعادة انتخابهم أكثر من التركيز على إدارة المنظمات العامة بنجاح.

وجاء الرأي المناهـض لهذا الفكر؛ ليؤكِّد فكرةَ تمكينِ المديرين، وتمَّت صياغةُ هذا الرأي في عبـارة «دَعْ المديرين يديرون»، كما صاغها المنادون بإصلاح إدارة الأعمال العامة الحديثة (D. Osborne and Gaebler, 1993)، وكذلـك تحديد دور المسؤولين المنتخبين في وَضْع أهـداف بعيدة المدى لعمليـة تقديم الخدمة. فلطالما سَادَ الاعتقـادُ بأنَّ إدارةَ المنظمات والعقـود تُشكِّلُ تحديـاً مماثلاً في كلا القطاعين العام والخـاص، وأنَّ بإمكان القطاع العام تعَلُّم الكثير إذا ما سار وَفْقَ النَّهج الإداريِّ المُتَّبَعِ في القطاع الخاص.

وعلى هذا النحو؛ فقد جاء نموذجُ إدارةِ الأعمالِ العامة مناقضاً ومغايراً لنموذج الإدارة العامة في جميع الموضوعات الأساسية تقريباً. وكما سنرى لاحقاً؛ فإنَّ إدارةَ الأعمال العامة إمَّـا أن تركِّـز على قضايا ليست ذات أهميـة بالنسبة لنمـوذج الإدارة العامة، ولا يوليها أيَّ اهتـمام؛ أو أنـه يُشدِّد على إجـراءات تتعارضُ مـع توجُّهات إدارة الأعـمال العامة. غير أنَّ هذا المنظور الليبرالي الجديـد بشأنِ الدولة والقطاع العام لا يَسْتَبْعِدُ تطبيقَ منهجٍ أكاديمـيٍّ صارمٍ في مجال الخدمة العامة. ولذا؛ فقد عَكَفَ خبراءُ إدارة الأعمال العامة على دراسـة المشكلات التـي لها صِلَةٌ بالعلاقة بين الرئيس - والوكيـل في مجال الخدمة العامة (Entwistle and Martin, 2005)، وكذلك قضايا إدارة العقود (T. L. Brown, Potoski and van Slyke, 2006) ومشكـلات الكفاءة في منظمات القطاع العام (Borghe, Falch and Tovmo, 2008) ومشكـلات المساءلـة (Hood, 1991; Barberis, 1998)، وقضايـا المسؤولية المشتركة في مجال تقديم الخدمة (Ansell and Gash, 2007; Donahue and Zeckhauser, 2011)، وما إلى ذلك.

## النظرية المعيارية:

في حين تعتمدُ الإدارةُ العامةُ على نظرية التنظيم الاجتماعي والعلوم السياسية؛ تنأى إدارةُ الأعمالِ العامة عن النظرية الاقتصادية وتَحِيْدُ عنها؛ إذ تركِّز إدارة الأعمال العامة على الكفاءة، وخَفْض التكاليف، والتنافسية في مجال تقديم الخدمات - بطرقٍ شَتَّى - ويعكسُ ذلك منظورَ الدولة والعمل الجماعي، وهو منظورٌ مختلفٌ تمامَ الاختلافِ عن ذلك المنظور الذي تستندُ إليـه الإدارةُ العامة (Bresser - Pereira, 2004)؛ فللدولة في نموذج إدارة الأعمال العامة قيمةٌ أصيلةٌ ولكنها محدودة؛ إذ يتمثلُ دورُها في العمل على حَلِّ المشكلات التي قد تنجمُ

عن العمل الجماعي، كما أنها مَعْنيَّةٌ أيضاً بتطبيق اللوائح، وتوفير السِّلع العامة. بَيْدَ أنَّ ذلك لا يعني أنَّ إدارةَ الأعمالِ العامة تتجاهلُ الإسهامات التي يُقدِّمها النظامُ البيروقراطي العام للحوكمة؛ بل على العكس من ذلك؛ إذ يرى هذا المنظور أنَّ تلك الأدوار تُؤدَّى بشكلٍ أفضل عند تحَسُّن مستوى إدارة المنظمات العامة.

ومــن منظورِ النظرية العامة؛ فــإنَّ السِّمة المميزة لإدارة الأعمال العامة ليست دفاعها عــن مجموعةٍ بعينها مــن معايير القطاع العام وقِيَمِه، بقَدْرِ مــا هي رفضها للمعايير التي تربــطُ بينها وبين الدولــة (انظــر: Pollitt, 1993; Milward et al., 2016). وتُمثِّل هذه الرؤيــة «النوعيــة» والمفيدة للمؤسسات العامــة في حَدِّ ذاتها انحرافــاً واضحاً عن الرؤية التقليدية للإدارة العامة. ومن وجهة نظر الخبراء المختصين في مجال إدارة الأعمال العامة؛ فإنَّ المعاييرَ والأهداف الأساسية للقطاع العام تُكرِّس اهتمامها بالعوامل الاقتصادية؛ سواءٌ من حيث تخصيص الموارد داخلياً أو من حيث تنظيمِ القطاع العام للأسواق.

## الهيكل التنظيمي:

كــان الهيكلُ التنظيميُّ للقطاع العــام؛ يُعَدُّ واحداً من المجالات الرئيسية التي تهتمُّ بها مدرســةُ إدارةِ الأعمال العامة الناشئــة آنذاك، والتي ارتأتْ أنَّ الهيكــل التنظيميَّ يحملُ في طيَّاتــه عدة أسباب تــؤدي إلى انخفاض مستــوى الكفاءة وســوء الإدارة. وربما كانت القضيــة الأساسيــة في هذا الصَّدد هي ميلُ أغلبِ الــدول إلى تكليف المنظمة ذاتها بالقيام بوظيفَتَــيْ «تنفيذ السياسات» و«العمليــات». غير أنَّ إدارة الأعمال العامة ارتأت ضرورةَ تقسيمِ هاتين الوظيفتين وتوزيعهما بين الإدارات المسؤولة عن السياسة من جهة، والهيئات التنفيذيــة المستقلة التي ينبغي أن تكــونَ مسؤولةً عن الجانب التنفيذي (Pollitt, 1990; Pollitt and Talbot, 2004; Pollitt et al., 2005). ومــن شــأنِ هذا التقسيم أن يُسْهِمَ في تطويــر المديرين؛ ليكونوا أكثرَ مهنيةً؛ حيث يَتَعَيَّنُ مَنْحُ أولئك المديرين درجةً كبيرةً من الاستقلالية في علاقتهم بالمستوى السِّياسي للحكومة.

لقــد كانــت عمليةُ تحويلِ الحكومــة إلى منظمة أو هيئة؛ من الموروثــات المهمة التي أخذهــا القطاعُ العامُّ من المنهج الإداري؛ فحتــى بعد تحوُّل الحكومات وتخلِّيها عن بعض

الجوانب الأخــرى للتوجُّه الإداري؛ بقِيَتْ هذه السِّمةُ الهيكليــةُ موجودةً (Verhoest et al., 2012). ويُعزَى ذلك الأمر في أحد أسبابه إلى أنَّ هذه السِّمة تسمحُ للمنظمة بالتركيز بصــورة مباشرةٍ على مجال مُحدَّد من مجــالات السياسة، كما أنها تعملُ على تيسير عملية المساءلة إلى حَدٍّ ما.

ومــن المحــاورِ المهمة الأخرى في خطــاب إدارة الأعمال العامة؛ هــو أنَّ القطاعَ العامَّ لا ينبغي إلزامه بتوفير جميع الخدمات العامة بنفسه؛ فنظراً للتركيز على النواتج؛ فإنَّ البعض يرى أنه عــلى البيروقراطية أن تستعينَ بالمُتعهدِيْنَ ونظــام المناقصات التنافسية في تقديم الخدمة العامة؛ إلا إنَّ هذه الإستراتيجية كان لها بعض التأثيرات على هيكل الخدمة العامة؛ إذ قد يــؤدي ذلك إلى تقليصِ عــدد الوحدات المسؤولة عن تقديم الخدمات التقليدية كما قد يتطلبُ كذلك تطويرَ المنظمات المُخصَّصَة لإدارة العقود وتقديم المناقصات والمشتريات (Hall, 2011).

## القيادة والسيطرة:

كــما سبــق وأن ذكرنا؛ فإنَّ إدارة الأعمالِ العامة تهــدفُ إلى التحوُّل من إدارة الأعمال العامــة إلى الإدارة الاحترافية التي تعملُ على تعزيز الكفاءة داخل منظمات القطاع العام. ومن المؤكدِ أنَّ المسؤولين المنتخبين يلعبون أدواراً مهمةً باعتبارهم قادةً اسميين للمنظمات العامــة؛ ولكن مــع تركيز إدارة الأعمال العامــة على إنتاج وتقديــم الخدمات؛ فإنَّ هذه الأدوار لا يكــون لهــا أهميةٌ من الناحية النظريــة. وفي الواقع؛ فإنه يُشَــار إلى المسؤولين المنتخبــين في النماذج الأكثر تطرفاً لإدارة الأعمال العامــة كنموذج «القيمة العامة»؛ باسم «الهيئــة المُفوَّضَــة» (Moore, 1995). وتُعَدُّ عمليةُ نَقْلِ السلطــة من رجال السياسة إلى المديرين؛ خطوةً ضروريةً في نموذج إدارة الأعمال العامة؛ إلا إنَّ ذلك ليس هو واقع الحال على الإطلاق؛ إذ إنها تزيدُ من حجم التشابه بين المنظمات العامة والخاصة، وبالتالي تجعلُ إدخال نموذج إدارة الشركات إلى القطاع العام أيسر بكثير.

إذا كانــت المداولاتُ الجماعيةُ بــين الأقران جزءاً مهماً من القيادة والسيطرة في نموذج الإدارة العامــة؛ فإنَّ نمــوذجَ إدارةِ الأعمال العامة يقومُ بصفــة أساسية على قياس وتقييم

الأداء خارجيًّا. وبصفة عامة؛ لا يتحدث المديرون العموميون كثيراً عن دور المعايير والقِيَم الخاصــة بالمنظمة باعتبارها خطوطاً إرشادية للسلوك الإداري؛ بل إنهم يكثفون تركيزهم على جودة الخدمات العامة، وعلى رضا العميل (أو المستهلك) عن هذه الخدمات.

وعلى الرغم من ذلك؛ فإنَّ أحدَ الأدوار الرئيسية لقادة المنظمات يتمثلُ في خَلْقِ ودَعْمِ ثقافــة تنظيمية قادرة على إعادة إنتــاج المعايير، والقِيَم التي تُشكِّل هوية المنظمة وتُحدِّد مَهامَّهَا. ولا شك أنَّ تغييرَ ثقافة المنظمة يُعَدُّ واحداً من أكبر التحدِّيات التي تواجه قادة أية منظمة؛ فمن المثير للدهشة على سبيل المثال أننا قد نلاحظُ أنَّ السلوكيات العامة التقليدية تقــاومُ التغيــيرَ في مناهج تقديم الخدمة العامة في بريطانيا رغــم مرورِ عقودٍ على تطبيق إصلاحــات إدارة الأعمال العامة (John and Johnson, 2008). والمسألةُ المهمةُ هنا هي أن تعزيــزَ الثقافة التنظيمية يُعَــدُّ أداةً إداريةً ضروريةً وأنَّ العمــلَ على تحقيق المصلحة العامة هو مسؤولية المنظمات التي عليها أن تعمل أيضاً على تحقيق أهدافها الإدارية.

## المساءلة:

إنَّ تحويــلَ السيطرةِ التنظيمية من المسؤولين المنتخبــين إلى المديرين، وهي التي تُعَدُّ هدفاً من أهداف إدارة الأعمال العامة؛ قد يكونُ لها بالغُ الأثر على عملية المساءلة المُطبَّقة في مجــال تقديــم الخدمة العامة. فمع ممارســةِ القيادةِ التقليديــة لدرجة محدودة من السيطرة على المستويات المتوسطة والدنيا في المنظمة؛ تزدادُ عمليةُ التقييم الخارجي لأداء المنظمة من خلال قياس الأداء والتغذية المرتجعة من المستهلكين. وربما يكونُ من المفارقة ادعــاء نموذجِ إدارة الأعمال العامة من هذا المنطلق بأنه يُقدِّم نظاماً للمساءلة أكثر فاعليةً مــن تلك التــي تُوفِّرها الإدارةُ العامةُ التقليدية؛ حيث يوفر قيــاسُ الأداء بيانات تفصيلية تُوضِّح كيفية إنفاق الموارد العامة، كما أنَّ اختيار المستهلك والتغذية المرتجعة للمستهلكين يوفــر المعلومات اللازمة لقياس مدى رضا العميل عن الخدمات العامة. علاوةً على ذلك؛ تُحدِّد آليات المساءلة هذه مُقدِّمي البرامج ذوي الأداء السيئ، وذلك بصورةٍ سريعة نسبيًّا بخــلاف نمــوذج الإدارة العامة، وذلك إمَّا من خلال التقرير السنــوي أو من خلال التقييم الذي تجريه بعد التقديم الفعلي للخدمة (Bouckaert and Halligan, 2008).

وخلاصةُ القول؛ أنَّ إدارةَ الأعمال العامة تستهدفُ تعزيزَ عملية المساءلة من خلال إعادة صياغة تعريفها السابق بأنها «علاقة تربط بين فاعل وموقع عمل» (Bovens, 2007: 450)؛ حيث يتمُّ تقييمُ سلوك الفاعل؛ ليصبح بدلاً من ذلك «عمليةَ تقييمٍ غير مباشرة للأداء ولمدى رضا متلقي الخدمات عن جودتها». وفي إطارِ هذا التصوُّر لعملية المساءلة تَضْعُفُ العلاقة بين إدارة الأعمال العامة من جهة، والبيئة السياسية والقانونية من جهةٍ أخرى.

## الفيبرية الجديدة Neo-Weberianism:

ذكرنـا آنفاً أنه رغمَ تركيز كلٍّ من إدارة الأعمال العامة والإدارة العامة على المنظمات العامة؛ إلا إنَّ كلاً منهما يُؤَكِّدُ على جوانب مختلفة لهذه المنظمات. فكلاهما يُحدِّد جوانب شديـدة الأهمية للبيروقراطية العامة تتعلقُ بطبيعـة علاقتها بالمواطنين، وطبيعة علاقتها بالمستويـات السياسية للحكومة وكيفيـة عملها وتنظيمها؛ غير أنَّ هنـاك أيضاً اختلافات أساسيـة بين كلا المنهجين؛ لا سيما في تصوُّرهما للدولـة والسوق والنقاشات الأوسع نطاقاً حول السوق مقارنةً بتلك النقاشات الخاصة بالعمل الجماعي.

لقـد وَصَفَ الراحلُ بيتر أوكويـن (Peter Aucoin) الإصلاح الإداريَّ بشكلٍ وافٍ حين شبَّهـه بحركة البندول؛ حيث يتمُّ تنفيذُ الأفكار ذات التباين الشديد بهدفِ حلِّ المشكلات عـلى الرغم من أنَّ ذلك الأمر يـؤدي في الوقت ذاته إلى ظهور مشكلات جديدة (Simon, 1947; Aucoin, 1990). فلـو طبَّقنا هذا التشبيه على النقاش الحالي سيبدو كما لو كانت حملةُ إصلاح إدارة الأعمال العامة الحديثة قد تناولت مشكلاتِ النظام البيروقراطي العام، والتي تتعلقُ بانعدام الكفاءة والجمود التنظيمي والافتقار إلى التوجُّه إلى العميل. غير أنها بتنـاول هذه المشكلات؛ أنشأت أو أدَّت إلى استفحال مشكلات التقسيم والتفتت والتقليل من حجم السيطرة المركزية والسياسية والمساءلة.

## النظرية المعيارية:

شَهِدنَا في العِقْدِ الماضي اتجاه المختصين في الكثير من الدول إلى البحثِ عن منطقةٍ وسط بـين التأكيدِ على أهمية الحفاظ على القِيَم الجوهرية لـلإدارة العامة من ناحية والحفاظ

عـلى المكاسب المتمثلة في الكفاءة والسيطرة المالية والرَّقابيـة على الموازنة وجَذْبِ انتباه العميـل، التي جاءت نتاجاً لسيطرة إدارة الأعمال العامة من ناحية أخرى (Christensen and Laegreid, 2011a; Pollitt and Bouckaert, 2011). وفي معـرض تقييـمِ الإصلاح الإداريِّ الذي جرى في أستراليا؛ يقول جون هاليغان (John Halligan): إنَّ «الإدارةَ تحتلُّ مكانـةً آمنةً نسبيـاً» (٢٠١٠: ١٥٤)، بالرغم من الضغوط المتزايـدة للمواءمة بين الإدارة وأهداف الحوكمة (انظر: أدناه).

ومـما لا ريبَ فيه؛ أنَّ تحقيـقَ التوازن المثالي بـين جانبي النظـام البيروقراطي العام ليـس بالمهمة اليسيرة. ولـذا؛ فسنلقي الضوء فيما يلي على بعضٍ مـن السِّمات الأساسية لأوجـه التقارب بين المنهجين. وفي حـين نستعرض هذه السِّمات؛ علينـا أن نُذكِّر أنفسنا بـأنَّ هناك تفاوتاً كبيراً بين مختلف الدول فيما يتصـلُ بالنطاقِ الذي يُطبَّق فيه إصلاحات إدارة الأعـمال العامة الحديثة. ويُعزَى القَدْرُ الأكبرُ من هذا التفاوت إلى التقاليد الإدارية العتيقة وموروثات الإدارة العامة التي تعملُ في إطار دولة القانون، وتؤكِّد على سعيها إلى تحقيق «المصلحة العامة» وتبَنِّي نموذج إدارة الأعمال العامة (Knill, 1999; Painter and Peters, 2010; Pierre, 2011; Pollitt and Bouckaert, 2011). وبصفـةٍ عامـة؛ كانت الدول الأنجلو - أمريكية من أوائل تلك الدول التي تبَنَّت الإصلاح القائمَ على آليات السوق بأشكالـه المختلفة. أما الدولُ الأوروبيةُ والإسكندنافيةُ وكذلك بعض الدول الآسيوية؛ فقد كانت بها بيروقراطية عامة غارقة حتى النخاع ومنهمكة في التمسك بالطابع القانوني؛ لهذا كانـت هذه الدول في بدايـة أمرها أقلَّ رغبةً في التفكير في إجـراء مثل هذه الإصلاحات. غير أننا قـد نرى بمرور الوقت إصلاحات إدارة الأعمال العامة مُطبَّقَة على نطاق واسع في هذه الأنظمة أيضاً (Painter and Peters, 2010; Pollitt and Bouckaert, 2011).

## الهيكل التنظيمي:

كـان المكونُ الهيكليُّ الرئيـسيُّ لإصلاح إدارة الأعمال العامة؛ يتمثـلُ في تقسيم النمط الـوزاري التقليـدي إلى إدارات وهيئـات تنفيذية مستقلة؛ غير أنه تبَـيَّنَ أن هذا الإصلاح نَجَـمَ عنه مشكـلات تنسيقيـة خطيرة؛ حيـث لم يتوفر لـلإدارات أيَّـة معلومات حول طبيعـة عمل تلـك الهيئات؛ ولذا فهي تواجـه صعوباتٍ في إدارة وتوجيـه هذه الهيئات.

وهو الأمر الذي تَطَلَّبَ تعزيزَ آليات التنسيق داخل مركز الحكومة (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010)؛ كلـما تأرجـحَ البندول واتجه قليلاً إلى الـوراء للعودة إلى منهج السيطرة الذي وردت الإشارة إليه سابقاً.

يغلـبُ على عمليـة التغيير التنظيمـي والمؤسسي طابـعُ البطء والتراكميـة؛ إذ أَبْدَتِ المؤسسـاتُ أكثر من مـرة مقاومتها للتغيير؛ غير أنَّ الواقعَ يؤكد أنهـا تتغيرُ بالفعل. ففي عـام ٢٠٠١؛ لاحظ نيك مانينغ (Nick Manning) أنَّ «معظـم وظائف الحكومة تواصلُ أداء مهامِّها من خلال أنظمة بيروقراطية متكاملة رأسياً وتعمل وَفْقَ النمط الذي خطَّطَ له «ماكـس فيـبر» (٢٠٠١: ٣٠٠). وذلك لا يزال هو الحال في بعض الـدول رغم أنَّ الغالبية العظمـى منها حالياً لديها عددٌ أقل مـن النماذج البيروقراطية المتكاملة رأسيًّا، وهي ذاتها المشكلـة التي تحاولُ الفيبريـة الجديدة علاجها من خلال تقوية المركـز السياسي، وجَعْل الهيئات التنفيذية أكثر قرباً من مؤسسات صُنْع السياسات.

هنـاك مكـونٌ آخر من مكوِّنـات الإصـلاح الإداري في الفيبرية الجديـدة لا يهتم كثيراً بالهيكل التنظيمي بقَدْرِ اهتمامه بالإطار المعياري للبيروقراطية العامة. فقد ذكرنا آنفاً أنَّ الأساس المعياريَّ لإدارة الأعمال العامة القائم على آليات السوق عند ظهوره في الثمانينيات والتسعينيـات مـن القرن العشرين؛ يضعه عـلى طرفي نقيض من الإطـار المعياري لمنظور الإدارة العامـة الذي يُشـدِّد على قانونية وسلامة الإجراءات والمسـاواة في المعاملة، ومبدأ الجدارة والشفافية والمساءلة. والسؤال الذي يطرحُ نفسه هنا؛ هو كيف يجدُ المرء منطقة وسطاً بين هاتين المجموعتين المتباينتين من المعايير؟ كيف يوازنُ بين الكفاءة والأمن القانوني، أو بـين رضا المستهلك والمسـاواة في المعاملة؟ ليس هناك من الأدلـة الكثير على أنَّ إصلاح الفيبرية الجديدة قد تناول بوضوحٍ مثل هذه المفاضلات المعقدة؛ بيد أن النَّسَق المُتَّبَع على مـا يبدو كان ما أسماه ستريك (Streeck) وثيلين (Thelen) بـ «التصنيف الطبقي» (٢٠٠٩؛ انظـر أيضـاً: Halligan, 2010)؛ حيث وُضِعَت المعايير والقواعـد المتصلة بإدارة الأعمال العامـة وَفْقَ السياق التنظيمي نفسه. ونتيجةً لذلك؛ بَـدَا الأمرُ وكأنه تُرك في يد الموظف العـام؛ ليحاول بنفســه فَهْمَ أسباب عدم الاتسـاق بين كلٍّ من المعايـير والأفكار الجديدة والتقليدية؛ ليتوصَّل إلى الكيفية التي يمكنه من خلالها أن يضطلعَ بدور الموظف العام.

وعــلى الصعيد نفسه؛ أعادت الفيبرية الجديدة أيضاً صياغــة السِّمات المتفردة للدولة وهي: «صفة العمومية في مصطلح الإدارة العامة the public in public administration» (Kramer, 1999; Thomas 1999; Ramesh, Araral and Wu, 2010). وفي رأينا؛ كان ذلــك الأمــرُ يُقصَد به استحضارُ بعض ســمات وقِيَم نموذج الإدارة العامــة التقليدي التي تعرَّضــت إمــا للتقليل من أهميتها بشكــلٍ صريح خلال إصلاحــات إدارة الأعمال العامة الحديثة؛ أو تَمَّ تجاهلها ببساطة واستبدالها بمعيارٍ مأخوذ من الإطار الخاص بإدارة الأعمال العامــة (أو «صُنِّفَت في طبقــة أدنى» منه). وتتعلقُ صفة «العموميــة» في الإدارة العامة بالقواعد المُحدَّدة للسلوك المناسب الذي يتعاملُ به العملاء ورجال السياسة؛ وهو السلوك المُتَّبَع في المداولات والنقاشات الداخليــة، وتشمل هذه القواعد مبدأ الشفافية والقانونية والمساءلة والمساواة في المعاملة. كما يؤكدُ مفهومُ «العمومية» أيضاً على أن الدور الرئيسي للبيروقراطية يتمثلُ في تطبيق القرارات التي يتخذها رجال السياسة المنتخبون.

## القيادة والسيطرة:

ناقشنــا فيما سبق؛ كيف قــامَ إصلاح إدارةِ الأعمال العامــة الحديثة - من خلال فصل السياسة عن العمليات - بإعادة تعريف مفهومي القيادة والسيطرة في النظام البيروقراطي العــام؛ عبر تمكــين مديري المنظــمات وإسناد عمليــة تحديد الأهداف فقــط للمسؤولين المنتخبــين. لقد بدا هذا الإصلاح منطقيًّا من منطلق ضَــخِّ (المزيد) من الأساليب الإدارية الاحترافيــة إلى القطاع العام؛ بغية تعزيز كفاءته، غير أنه اتضح للقيادة السياسية مع مرور الوقــت؛ أنَّ لهــذا الإصلاح مثالبَ جمــةً؛ إذ كَتَبَ المسؤولون المنتخبــون نهايتهم بأيديهم بتسليمهم السيطرة للمديرين؛ ونتيجةً لذلك، وجدوا أنفسهم خاويي الوفاض إلا من قليلٍ من الأدوات التي تُمكِّنهم من السيطرة على البيروقراطية أو قيادتها. وفي الوقت ذاته؛ فإنَّ التراجــعَ المتزايد في عملية التنسيق جعل من معالجــة القضايا العاجلة التي تطال الحدود بــين القطاعات وصلاحية كلٍّ منها مثل قضايا التغــيرات المناخية والأمن القومي والهجرة؛ أمراً في غاية الصعوبة.

فضلاً عن ذلك؛ فقد استطاعت إصلاحاتُ إدارة الأعمال العامة أيضاً أن تنجحَ في تيسير عمليــة اتخاذ القرار التنظيمــي القائم على الطلب، وهي العمليةُ التي فيها تؤثر تفضيلات

المستهلكـين وعمليـات تقييم الجودة على مخصصات ميزانية الخدمـة العامة. فقد أدَّت عمليـات الإصـلاح هذه إلى إضعاف موقـف المسؤولين المنتخبين بشكـلٍ كبيرٍ في علاقتهم بالنظام البيروقراطي العام، كما أدَّى الإصلاح أيضاً إلى تفتيت القطاع العام؛ حيث تَمَّ إنشاءُ مؤسسـات منفصلة نسبياً عـن إدارات الحكومة كما تمَّ كذلـك إنشاء «منظمات هجينة» لتقديم الخدمة، وقد أبدت هذه المؤسسات والمنظمات الحديثة صعوبةً في السيطرة عليها من قِبَل مركز الحكومة.

إن إعـادةَ صياغة التسلسل الهرمي والقيادة السياسيـة؛ تُعَدُّ أمراً له أهمية كبيرة في الفيبريـة الجديدة بصفتها وسيلـةً لإعادة إصدار سلسلة واضحة مـن الأوامر والمساءلة (انظر: أدناه)، وكذلك بصفتها أداةً لزيادة مستوى التنسيق الرأسي (Dahlström, Peters and Pierre, 2011). كـما أدَّى ذلـك إلى المزيـد من التأكيد مجدداً عـلى القواعد دون الاضطـرار إلى التقليل من أهميـة الأهداف المنشودة. ومن ثَمَّ؛ إذا كان شعارُ إصلاحاتِ إدارة الأعـمال العامة الحديثـة هو «فَلْتَـدَعْ المديرين يديـرون» (D. Osborne and Gaebler, 1993)؛ فـإنَّ المنادين بإصلاح الفيبرية الجديدة يفضلون رَفْعَ شعار «فَلْتَجْعَلْ المديريـن يديرون»، أو بعبارة أخرى؛ إعادة صياغة عمليات تسلسل الأوامر في المنظمات العامة (Norman, 2001).

أخيراً؛ تُؤكِّدُ الفيبريةُ الجديدةُ على الأهميةِ المتزايدة للقيادة الإستراتيجية؛ إلا إنَّ المركزَ السيـاسيَّ للمنظمة يواجه تحدياتٍ محليةً ودوليةً على السواء؛ نتيجةً للتطورات السياسية والاقتصاديـة القوية. كـما نجدُ في الوقت ذاتـه؛ أنَّ هناك اعتقاداً سائـداً بأنَّ السياسات واللوائح القسرية أقلُّ كفاءةً مما كانت عليه منذ عِدَّة عقودٍ مضت؛ فالنَّسق الأمثلُ لتشكيل السلـوك الاجتماعي في الوقت الحاضر ينزعُ إلى تشجيع السلوك المرغوب أكثر من العقاب عـلى إتيان سلوكٍ غير مرغـوب. إذاً؛ فالحكومةُ حالياً تحظى بسلطة تنظيمية أقل وموارد ماليـة أقل لدعم قدرتها على التنظيم؛ مقارنةً بما كان عليه الحالُ منذ بضعة عقودٍ مضت. كـلُّ ذلك يشـيرُ إلى ضرورة أن تكونَ القيادةُ السياسية انتقائيـةً فيما يتعلق بالقضايا التي تُقـرِّر وَضْعها على جـدول أعمالها، وأن تدخل في ائتلافات مـع الشركاء الرئيسيين لتيسير عملية تنفيذ سياساتها، وتقديم خدماتها بصورة سلسة.

## المساءلة:

لقــد وُجِّهَتِ الانتقاداتُ لإصلاحــات إدارة الأعمال العامة الحديثــة؛ لتعقيدها عملية المساءلــة؛ إذ لم تكــن المشكلةُ تتمثلُ في المقام الأول في غيــاب المساءلة، وإنما تتمثل في أنَّ الجهــات الفاعلة المخطئة هي مَنْ تخضع الآن للمساءلة إلى حَدٍّ كبير؛ كما يذكرُ يوهان ب. أولســين (Johan P. Olsen) حيث يقول: «لقد اكتشفَ القــادةُ السياسيون (أو اكتشفوا مــن جديد) أنهم هم مَنْ يُوجَّــه إليهم اللوم حتى حين يتمُّ التخَــلِّي عن مركزية السُّلطة، وأنَّ «المشكــلات التقنيــة» غالباً ما يكون لها تأثيراتٌ سياسية كبــيرة» (٢٠٠٨: ٢٤). وربما كانــت هذه الرؤية هي التي حفَّزَت أولئك القادة السياسيين؛ للمطالبة باسترداد بعضٍ من السيطــرة التي تَمَّ التخَلِّي عن مركزيتهــا؛ لتكون في يدِ مديري المنظمات العامة. ووَفْقاً لما تؤكده النظريةُ الدستوريةُ؛ فإنه يجبُ ألا يتمَّ الفصلُ مطلقاً بين السلطة والمسؤولية؛ ولكن ذلــك ما يحــدث تقريباً؛ نتيجة تمكــين المديرين، وكذلك نتيجة تقسيــم الوزارات بحسب النَّسَق المؤسسي إلى إدارات وهيئات تنفيذية.

وفي الوقــت ذاته؛ فقــد فتَحَت إصلاحاتُ إدارةِ الأعمال العامة قنــواتٍ جديدةً للمساءلة المبــاشرة؛ وذلك عبر تقييم المستهلك واختياره الذي لا يمكن تجاهله. فالربطُ بين هذا النمط مــن المساءلة من جهــة، والمساءلة التقليدية القانونية - الرسمية مــن جهة أخرى؛ إنما يعني المَــزْجَ بين الاتصالات المتجهة إلى أعلى، وتلــك المتجهة إلى أسفل في النظام البيروقراطي - أيْ: المزج في واقع الأمر بين فلسفتين للإدارة العامة - وهو أمرٌ يُشكِّل تحدياً كبيراً، (Kettl, 1997).

## مناقشة ختامية: نحو إحداث التقارب:

يمكننا الآن العودة إلى التساؤل الذي سَبَقَ طرحه حول طبيعة هذا المزيج الجديد وهو؛ مــا درجة وضوح المُثل والمعايير التي تؤكِّد عليهــا الإدارة الجديدة، وإدارة الأعمال العامة الحديثــة في الوقت الحالي؟ فهناك بلا شك أنماطٌ واضحةٌ لإحداث تقارب بين القِيَم الفيبرية أو إعــادة اكتشافهــا، (Olsen, 2006). فهناك في النرويج على سبيــل المثال؛ كريستينسين ولاغريــد (Christensen and Laegreid) اللذان يريانِ بأنَّ «السِّمَات الفيبرية التقليدية، وســمات إدارة الأعمال العامة الحديثــة، وسمات ما بعد إدارة الأعــمال العامة الحديثة؛

امتزجــت جميعها في صورة خليط مُعقَّــد» (٢٠٠٨: ٢٠). في حين يرى خبراءُ إصلاح إدارة الأعمال العامة الحديثة بأنَّ الفلسفة العامة لإدارة الأعمال العامة في القطاع العام؛ لن يتمَّ استبدالها عــلى الأرجح بمنظومة الأوامر والسيطرة السابقة، رغــم أنَّ الإدارة ستصيرُ أكثر رسوخاً من ناحية الحوكمة عمَّا كانت عليه في الماضي. ومن الواضحِ للعيان؛ أنَّ هذا التطور لا يــزال قَيْدَ التنفيذ حاليًّا في أستراليا ونيوزيلندا (Halligan, 2010). أمَّا في السويد؛ وهو بلــدٌ قام بتطبيق منهجِ إدارة الأعــمال العامة الحديثة على مضض؛ فقد ظهرت الآن حركةٌ سياسيــةٌ تهدفُ إلى تعزيز القدرات المهنية في نطــاق القطاع العام، وخَفْض عمليات إدارة الأداء وإخضاع الخدمات العامة إلى آليات السوق. ويمكن القولُ بكلِّ قناعة: إنَّ كثيراً من الــدول حالياً تعملُ جاهدةً في سبيل تحقيق التكامل بــين إدارة الأعمال العامة والحوكمة في النظــام البيروقراطي العــام. وقد تُعزَى الطبيعةُ الخاصة لمثــل هذا التقارب إلى المسار الإصلاحي الذي تسلُكُه الدولةُ؛ إذ من المُرجَّح أن تؤكدَ السلطاتُ التي تُظهِر قَدْراً كبيراً من الالتــزام بالقوانين على هذه الجوانب مــن الإدارة العامة؛ في حين تميلُ التوجُّهاتُ الوطنيةُ التــي تبرز فيها قِيَمٌ أخرى غير الالتزام بالقوانين؛ كالكفــاءة والإدارة؛ إلى التركيز على هذه السِّمات وإعطائها الأولوية.

إنَّ ترسيــخَ الإدارة في عملية الحوكمة؛ لهو أمرٌ بالغُ الأهمية؛ وذلك لأنَّ الأمر لا يتعلق فقــط بالمساءلة أو ضمان سيطرةِ رجال السياسة عــلى النِّظام الذي أُنتخِبُوا لإدارة شؤونه. فــالإدارة العامة؛ هي ذلــك النظام الذي يتعاملُ فيه المواطنون مــع إدارات الدولة بصفةٍ يوميــة، وفيه تنبنــي أو تتلاشى ثقتُهــم بالحكومة بناءً على جودة المعاملــة التي يتلقونها، والعمليــة التي مــن خلالهــا يتمُّ تحديدُ هــذه الخدمــات. وتُعَدُّ الدولــة وكذلك النظام الديمقراطــي في حقيقــة الأمر بمثابــة مجموعةٍ من القواعــد بقَدْرِ كونها منتــدًى للحوار السيــاسي، وما من شك أنَّ البيروقراطيــة هي التي تكفلُ احترامَ تلــك القواعد. أمَّا إدارةُ الأعمالِ العامة؛ فبالرغم من كلِّ مميزاتها؛ فتُولِي جُلَّ اهتمامها لجوانب أخرى من الخدمة العامة؛ مثل: تكاليفها، ومدى ملاءمتها للمستهلك، وارتباطها به، وما إلى ذلك. ولا شك أنَّ هــذه الجوانب من الخدمة العامة؛ هي جوانــبُ مهمةٌ، ومن ثَمَّ؛ ينبغي ترسيخها في نظام القواعد الذي يُميِّز الإطارَ الخاصَّ للحكومة الديمقراطية.

أيضــاً؛ يتعينُ النظــرُ إلى ضرورة إعادةِ التأكيدِ على أهمية المركزيــة التي تبَنَّتها العديدُ مــن دول العــالم خــلال العِقْــد المــاضي (Dahlström, Peters and Pierre, 2011) بوصفهــا إستراتيجيةً؛ لإعادة دَمْج البيروقراطية مــع الحوكمة الديمقراطية (democratic governance). ونــرى في هذه العمليةِ درجــةً من درجات التقاربِ بين منظورَيْ الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة. فقد بدأنا هذا الفصل باستعراضِ العديدِ من أوجه الاختلاف بــين هذين المنظوريــن؛ حيث بدا جليًّا أنَّ التقارب بينهما في بعض الحالات؛ قد يأتي بنتائج غــير مألوفة لأيٍّ منهما، كما قد نكون بصــدد إدارة عامة جديدة تنطلقُ من أهداف إدارة الأعمال العامة؛ ولكن في إطار منظمة راسخة في عملية الحوكمة.

# الفصل الثالث

# البيروقراطيون مقارنةً بمُقدِّمي الخدمات: موظفو القطاع العام

غالبــاً ما تسيطرُ المفرداتُ البشريــةُ على المنظمات وحتى الحكومــات بشكلٍ عام عند التعرُّض لمفهوم الإدارة العامة بالدراسة؛ فسنجدُ أنَّ الصُّحُفَ أو رجال الإعلام وحتى الخبراء يستخدمون تلك المفردات في قولهم «أنَّ الوزارة اتخذت قراراً ما» أو أنَّ «الحكومة أطلقت مبــادرة سياسة جديدة». وتُعَدُّ هذه المفردات الأسلــوبَ الأنسبَ للتكيُّف مع التعقيدات التــي تتسمُ بهــا عمليةُ صُنْع القرار في القطاع العام؛ غير أنهــا تتجاهلُ حقيقةً مهمةً، وهي أنَّ أفــراداً أو مجموعاتٍ من الأفراد هم مَنْ يتخذون مثل هذه القرارات. ولذا؛ فإنه حتى يتسَنَّى لنا فَهْمُ طبيعةِ الحكومة والنظام البيروقراطي العام الذي تتبَنَّاه هذه الحكومة؛ فإنه علينا أن نفهم الأشخاصَ الذين يعملون لدى هذه الحكومة. كما نحتاجُ على وجه الخصوص إلى فَهْمِ الكيفية التي يقوم بها الموظفون العموميون بتعريف وظائفهم باعتبارها جزءاً من عملية الحكم، ونحتاجُ كذلك إلى معرفة السبب وراء اختيارهم العمل في القطاع العام.

كذلــك؛ فإنَّه علينا أن ندركَ أنه بالرغم مــن نَعْت الموظفين العموميين بأنهم «متكاسلون» (Brehm and Gates, 1997) ويفتقــرون إلى الكفــاءة، أو أنهم بناةُ الإمبراطورية المهووسون بالسُّلطــة؛ فهــم في العمــوم لا يقلُّون أو يزيدون كفــاءةً ولا حماسةً عــن نظرائهم في القطاع الخاص؛ بل إنهم غالباً ما يُظهِرون رغبةً شديدةً في تقديم الخدمة العامة، ويبحثون عن الفرصة التــي يمكنهم من خلالهــا استغلال مواهبهــم في تطوير وإدارة الخدمــات العامة؛ وذلك على النقيــضِ تماماً من نظرائهم في القطاع الخاص. إنهــم لا شكَّ ليسوا كسالى؛ بل إنَّ الكثيرَ منهم، عــلى الأحرى، يتمتعُ بحماسة شديدة؛ ولذلك فهم يُصابون بالإحباط عندما يصطدمون بالنظام «البيروقراطي» وهيكله وقواعده المُعقَّدة؛ إذ عليهم أن يؤدوا مهامَّ عملهم في هذه البيئة.

## الموظفون باعتبارهم عناصرَ فاعلةً في الإدارة العامة:

الموظفــون العموميون؛ هــم الفاعلون الرئيسيون في عملية الحكم، ولا بُدَّ هنا أن نشيرَ إلى أنَّ القطــاع العام يُوظِّف عــدداً كبيراً من العناصر الفاعلة؛ ليسنــد إليهم مهمة تقديم خدماته للمستفيدين، والمساعدة في تطوير السياسة العامة.

وبصفةٍ عامة؛ فـإنَّ المناصبَ العليا في المنظمات العامة يشغلها أفرادٌ يحملون شهادات جامعيــة، ويتمتعون بمستوًى لا بأس به من الخبرة في كلٍّ من القطاعين العام والخاص، كما يعملُ لدى الحكومة أيضاً العديدُ من أصحاب المهن المختلفة؛ كالأطباء والممرضين والمعلمين والمحاسبــين ... إلخ. أمَّا في المستويات الأدنى من الحكومة؛ فهناك عددٌ من الموظفين الذين يقومــون بخدمات أساسية؛ سواءٌ من ذوي الياقات البيضاء «white - collar» (كالموظفين وفنيــي إدخــال البيانات)، أو مــن ذوي الياقات الزرقــاء «blue - collar» (مثل: سائقي الحافلات، وعمال النظافة).

رغــم أننا نتحدثُ ببساطة كبــيرة عن الموظفين العموميين؛ فإنَّ وَضْــعَ خَطٍّ فاصلٍ بين الموظف العامِّ وغيره قد يكون أمراً صعباً؛ إذ إنَّ بعضَ أعضاءِ الإدارة العامة؛ مثل الموظفين العموميين الذين يشغلونَ المناصبَ العليا في إحدى الوزارات، وكذلك المعلمُ الذي يعملُ في إحدى المدارس الحكومية هم بلا شك جزءٌ من القطاع العام؛ لكن كيف ننظرُ لأولئك الذين يعملون لدى إحدى المدارس المستقلة(*)، أو أيِّ شكلٍ آخر من أشكال المدارس التي تُصنَّف ككيــانٍ خاص لكنها تُموَّل من الخزينة العامة للدولة؟ أيضــاً كيف ننظرُ لموظفي الشركات المتعاقــدة مع وزارة الدفاع؛ حيث إنَّ الدولة هي المشتري الوحيد المحتكر لمنتجاتهم؟ وفي الحالتــين الأخيرتين؛ ربما لم تكن هــذه الوظيفة موجودةً لولا الموازنــة العامة؛ إلا إنه وفي الوقت ذاته؛ فإنَّ المنظمات تُعَدُّ بوجهٍ عام جزءاً من القطاع الخاص.

هنــاك العديدُ من الاختبارات التي يمكنُ الاستفادةُ منها في تحديد أولئك الذين ينبغي أن يُنظَر لهم باعتبارهم موظفين عموميين؛ **أولاً:** إنَّ الموظفَ العام يتمُّ تعيينه وإدارته من خلال نظامٍ خاصٍّ بالخدمة العامة. ومع ذلك؛ يتمُّ تعيينُ عددٍ كبيرٍ من الموظفين العموميين بعقود فردية، وهم بذلك لا يخضعون للعديد من القواعد والقوانين الرسمية. **ثانياً:** يمكننا تحديــدُ مصادرِ الأموال التي تُسدَّد منها رواتبُ أولئك الموظفين؛ فكلما كانت هذه الأموال أموالاً عامة، كان هذا الموظف موظفاً عموميًّا. بَيْدَ أنَّ هناك اختباراً ثالثاً، وهو ما إذا كانت

(*) المــدارس المستقلة (Charter schools): هي مدارسُ ابتدائيــة أو ثانوية تتلقى تمويلاً حكومياً [وقد تتلقى تبرعات خاصــة كغيرها من المدارس الأخرى]. ويخضعُ هذا النوع من المدارس لبعض القواعد واللوائح والقوانين التي تُطبَّق على المدارس العامة؛ ولكنها تتمتعُ بصفة عامة بمرونةٍ أكبر من المدارس الحكومية التقليدية. (المترجم)

تصرفـات أولئك الموظفين تخضعُ لقوانين حرية تـداول المعلومات، ومدونات الأخلاقيات الخاصة بالقطاع العام أم لا.

وبافتراضِ أنه بوسعنا تحديدُ مَنْ يُطلَق عليه لفظُ موظفٍ عام، ومَنْ لا يُطلَق عليه؛ فإنَّ علينـا أيضاً أن نتوَخَّى الحَذَر بعدم افتراض أنَّ أولئـك الموظفين العموميين الذين يحظون باهتـمامٍ بالـغ من جانب الحكومة والمجتمـع؛ هم أولئك الذين يشغلـون «مواقع اتخاذ القـرار» ويأتون على قمة الهرم الوظيفي في المنظمات العامة. فرغم أهمية تلك المناصب العليـا؛ فـإنَّ الموظفين في المستويات الدنيـا بالمنظمات العامة هم أيضـاً عناصر فاعلة لها أهميتهـا في منظومة الحكم داخل مجتمعاتهـم. فالشُّرطيُّ الذي يعملُ في دورية حراسة، والمعلـم بالمدرسة، وموظف السجل المدني وغيرهم مـن الموظفين البيروقراطيين الآخرين «الذين يتعاملون مباشرةً مع الجمهـور» (Meyers and Nielsen, 2012) يلعبون أدواراً مهمـة بالنسبة للقطاع العام. وهذه الوظائف هـي بلا شك وظائف صعبة تتطلبُ اتخاذ قـراراتٍ لا تقل أهميةً عن القـرارات التي تُتخذ في المناصب التـي تقع في قمة التسلسل الهرمي الإداري (Tummers et al., 2015).

إنَّ الموظفـين البيروقراطيين الذين يتعاملون مع الجمهـور مباشرةً؛ هم العناصر الأكثر أهميـةً في الإدارة العامة من عِدَّة أوجه (انظر: Hupe, Hill and Buffat, 2015)، وذلك عـلى الأقل مـن وجهة نظر المواطـن العادي. فهم عنـاصرُ الدولة الذيـن يتعاملُ معهم المواطن العادي بصفة شبه يومية، ومن ثَمَّ؛ فإنَّ القرارات التي يتخذها أولئك الموظفون في المستويات الدنيا تخضعُ - من بين العديد من الإجراءات التي تخضعُ لها - للقانون ولقواعد المنظمة، غير أنهم يتمتعون كذلك بقَدْرٍ كبيرٍ من الصَّلاحيات التي تُخوِّلهم استخدام سلطتهم التقديريـة (Lundqvist, 1980; Hupe, 2013)، وهناك عـددٌ هائلٌ من الأدلة على أنهم يمارسون هذه السُّلطة التقديرية عند إدارتهم للمهامِّ المختلفة.

وإلى جانـبِ القـرارات الجوهرية التي تتخذُها المناصبُ الدنيـا في الإدارة العامة؛ فإنَّ الطريقـة التي يتعاملون بها مع المواطنين لها أيضاً أهميـةٌ كبيرةٌ في تشكيل رأي المواطنين في حكومتهم؛ فهل هـؤلاء المسؤولون يتصفون بالفظاظة؟ هل هـم مُتنبِّهون لاحتياجات عملائهـم؟ هل يُظهِرون أيَّ تعاطفٍ مع المواطنـين العاديين؟ الأمرُ الجيدُ هو أنَّ المواطنين

بصفة عامة يشعرون بأنهم يلقون معاملةً طيبةً على الأقل من جانب الموظفين العموميين لا تقل عن المعاملة التي يتلقونها من الموظفين في المؤسسات الكبيرة التابعة للقطاع الخاص. أمَّا الأمرُ السيئ؛ فهو ميلُ المواطنين للتصريح بأنَّ الخدمات التي يُقدِّمها القطاعُ العامُّ ليست بشكلٍ عام بنفس جودة الخدمات التي يُقدِّمها القطاعُ الخاصُّ، كما أنَّ بعضَ التفاعلاتِ بين القطاع العامِّ والمواطنـين - كالتفاعلات بين رجالِ الشرطة والمواطنين الأمريكيين من ذوي الأصول الأفريقية - قد تكون أقلَّ إيجابيةً.

لذا؛ لا ينبغي النظرُ إلى القطاع العام بوصفه موطناً لجماعة من «الموظفين» التقليديين؛ بـل ينبغي النظرُ له باعتباره مجموعةً مُعقَّدةً من المنظـمات التي تتطلبُ عدداً كبيراً من المهـارات التي يجبُ أن تتوفرَ في عددٍ كبيرٍ من الأشخاص. وهذه المهارات؛ تتمثلُ في مِهَن مختلفـة؛ مثل: الجراح البـارع في إحدى المستشفيات العامـة، أو القناص الماهر في أرض المعركـة، أو حارس العقار في مبنى عام. فالمهمُّ هنا هو أنَّ كلَّ هؤلاء الموظفين العموميين يُقدِّمون إسهاماتهم لتوفير خدمات عامة أساسية.

ولفَهْمِ كيفيةِ أداءِ الموظفين العموميين لأعمالهم وإسهاماتهم في تحقيق أهداف السياسة العامة؛ فقد طوَّرنا نموذجين بديلين لأدوار أولئك المسؤولين. وتُعَدُّ هذه النماذجُ إلى حَدٍّ ما نمـاذجَ مثاليةً للأدوار التي سيضطلعُ بها أعضاءُ الإدارة العامة.[٣] وبهذا المعنى؛ فإنَّ هذين النموذجـين هما في الأسـاس أدوات فكرية تَمَّ صياغتهما بهـدفِ المساعدة في فَهْم حالات واقعية، بدلاً من الاقتصار على وَصْفِ هذه الحالات.

إننـا في هذا الفصل؛ سنركِّز على المستويات الوسطـى والدنيا للإدارة العامة، وسنرجئ مناقشـةَ المستويات العليا للإدارة للفصلـين التاليين (الرابع والسـادس)، اللذين يتناولان الـدور السيـاسي للإدارة وكذلك آلية صُنْع القرار ودوره فيهـا. كما سنجدُ أنَّ بعض أبعاد السلـوك التي سنناقشها في هـذا الفصل تناسب أيضـاً أولئك المسؤولـين الذين يشغلون المناصـبَ العليا؛ في حين سنجدُ أنَّ هناك عدداً مـن القضايا الأخرى المتعلقة بعملية اتخاذ

(٣) كان النموذجُ الأصلي للبيروقراطية الذي طوَّره ماكس فيبر نموذجاً مثالياً، إذا ما افترضنا عدمَ وجود نظام إداري عالمي حقيقـي يُحـدِّد جميعَ المعايير الواردة في النموذج بوضوح. ولا يزال هذا النموذج يُشكِّل نموذجاً فكريًّا مفيدًا يمكنُ الرجوع إليه في مقارنة الأنظمة الإدارية في العالم الحقيقي.

أولئــك المسؤولين للقرارات ينبغي مناقشتها بشكلٍ منفصــل. ويَصْدُقُ ذلك الأمرُ بصورة خاصة على المسؤولين في المستويات العليا الذين قلَّما يشاركون في تقديم الخدمات للعامة بشكلٍ مباشر؛ بل يعملون في مركز الحكومة ويتخذون قراراتٍ تتعلق بقضايا أكثر عمومية.

## البيروقراطيون بوصفهم نماذج نمطية، وبوصفهم واقعاً:

كما أنَّ البيروقراطية قد تكون بمثابة النموذج النَّمطي للهيكل التنظيمي للإدارة العامة؛ فقــد يُنظَر لأولئك الذين يشغلون هذه الهياكل عــلى أنهم نموذجٌ نمطي «للبيروقراطيين». فكــما يُستَخدَم مصطلــحُ البيروقراطية غالباً بمعناه السيئ فيما يخــصُّ الهياكل التنظيمية؛ فــإنَّ إطلاق كلمة بيروقراطي على الموظف العــام لا يُقصَد به عادةً الإطراءُ أو المديحُ لهذا الشخص. وعلى الرغم من ذلك؛ فإنَّ تصرُّفَ الموظف كبيروقراطي من حيث المعنى الدِّلالي الأكثر صرامــةً للمصطلح يتميزُ بعدة سمات إيجابية ينبغي على المواطنين الذين يتعاملون مــع أولئك البيروقراطيين تقديرها. فقد ينظــر المواطنون في واقع الأمر إلى بعض جوانب النموذج البيروقراطي للسلوك باعتبارها جوانبَ لا غِنَى عنها للإدارة العامة السليمة.

مــن أكثر الجوانبِ أهميةً في السُّلــوك البيروقراطي للوظيفة العامــة؛ هو أنَّ الموظفَ البيروقراطــي يُطبِّــق القانون عــلى حالاتٍ فرديــة (انظــر: Derlien, 1999). ومن هنا جــاء نموذجُ ماكس فيبر للبيروقراطية كرَدٍّ فعلٍ على المــوروث الإداري الذي كان سائداً في عــصره، كما جاء كرَدٍّ فعلٍ على ذلك القَدْر من السلطــة التقديرية التي مارسها الموظفون العموميــون. ووَفْقاً لهذا الأسلوب الإداري لم يُمنَح المواطنون سوى قدرٍ قليلٍ من الحقوق الإداريــة - إن كانت لهم أيَّة حقوق بالأساس - بل لم يكــن بوسعهم معرفةُ الأسباب التي دَعَتْ لاتخاذ قرار ما، وما هي كيفية اتخاذه، أو إن كان سيتمُّ اتخاذُ أيِّ قرارٍ بالفعل أم لا. ويتمتعُ النموذجُ البيروقراطي للإدارة بقَدْر أكبر من الشفافية، وبحقوقٍ وواجبات مُحدَّدة فضــلاً عن حرية استخدام الملفات التي من شأنها أن تُيسِّر مراقبة التطورات التي تشهدها حالةٌ ما من خلال العملية الإدارية.

كان تطبيقُ القانونِ والقواعد ضمانةً لتطبيق المعايير الشَّاملة على الحالات الإدارية؛ فقد كان من المُقرَّر أن يتخلصَ مسؤولُ الإدارة العامة من مشاعر الغضب أو التحيُّز عند اتخاذ القــرارات، وأن يتحرَّى العدلَ والمساواةَ بين المواطنين كافةً عند التعامل معهم. ويأتي هذا

المعيــارُ على طرفي نقيضٍ من الأنظمة الإدارية التي تتخــذُ قراراتها حتى في القرن الحادي والعشرين وَفْقاً لعِدَّة اعتبارات؛ من بينها العِرْق، أو الدين، أو النوع، أو الانتماءات السياسية للمواطــن.[٤] ونشــيرُ مُجــدَّداً إلى أنَّ المواطنين في المجتمعــات الديمقراطية يترقبون هذه المساواة في المعاملة من النموذج البيروقراطي؛ وذلك لكونها حقاً أصيلاً من حقوق المواطنة.

هنــاك عنصرٌ ثالثٌ مهمٌّ من عنــاصرِ النموذج البيروقراطي للوظيفــة العامة؛ وهو أنَّ الوظيفة العامة ينبغي أن تكونَ عبارة عن مهنة ووظيفة بدوام كامل. ويأتي هذا النموذجُ المهنــي للوظيفة العامة على طرفي نقيضٍ من رؤية المنهــج التقليدي لهذه المناصب، وهي تلــك المناهج التي تتسمُ بها عمليةُ التوظيف في الفترة التي كتب فيه ماكس فيبر مؤلفاته، وهي سِماتٌ تتصفُ بها عملية التوظيف العام أيضاً في الكثير من النُّظُم السياسية المعاصرة. وفي حقيقــة الأمر؛ فإنَّ أحد أوجه إصلاح أنظمة العاملين في إدارة الأعمال العامة الحديثة؛ كــان يتمثلُ في نــزع الصفة المؤسسية عن الوظيفة العامة؛ بحيــث تكون أكثرَ اعتماداً على العقود القصيرة الأجل بدلاً من الاعتماد على نظام الخدمة المدنية الذي يتسمُ بكونه نظاماً ثابتاً ومستمراً على الدوام (aegreid and Christensen, 2013).

إنــه رغم أنَّ النموذجَ البيروقراطي كان، ولم يــزل، يتمتعُ بعدة مميزات؛ إلا إنه يحملُ أيضــاً بعض الصعوبات الحقيقية التي تقف حجر عثرة أمام المواطنين وأمام الدولة. وأُولَى هــذه الصعوبــات؛ هو أنه في حين نجــدُ أنَّ القواعــد تُقيِّد السُّلطــة التقديرية للموظفين العموميين؛ فإننا نجدُ أيضاً أنَّ تلك القواعد والقوانين نفسها قد تُستَخدَم في حماية الموظف العام. فإذا كان من المتوقع أن يلتزم الموظف العام بالقواعد؛ فبوسع هذه القواعد أيضاً أن تكون مصدراً من مصادر الحماية لهؤلاء الموظفين. فلو أن الموظف اتبع القواعد؛ فسيكون عــلى صوابٍ من الناحية الإجرائية، بغض النظر عما قد يحدثُ للمواطن جرَّاء ذلك. فحين يمارس الموظف العام سلطته التقديرية؛ فإنه يجازف بتعريض نفسه للعقاب.

لقــد أصبحت هذه القواعد أيضاً تمثــل الأساسَ الذي يرتكز عليــه النظام «الروتيني» الشهــير (سيئ السُّمعة) في النظام البيروقراطــي (Kaufman, 1977; Bozeman, 2010).

(٤) أحــدُ أبرز الأمثلة على ذلك؛ هو الموقف الــذي تبَنَّته كيم ديفيس (Kim Davis)، وهي موظفةٌ بالبلدية في مقاطعة روان وكنتاكي، التي نادت بتطبيق مبادئها الخاصة بالتوقف عن مَنْع تراخيص الزواج من نفس الجنس.

فالمنظـمات الحكومية لا تضعُ القواعــد فقط من أجل توضيح الإجــراءات، وربما لحماية حقــوق المواطنين، ولكنها تضعها كذلك لتوفير قَــدْرٍ من الحماية لأعضاء المنظمات؛ فلو أنَّ عضــو المنظمــة اتبع جميعَ القواعد، رغــم أنَّ ذلك قد يكون أمراً شاقــاً في بعض الأحيان؛ فعندهــا لا يمكن اتهامه بارتكــاب خطأ كموظف إداري - بيروقراطي، وذلك إنما يعني من وجهة نظر الكثير من المواطنين أنه قد يتمُّ اتخاذ القرارات ببطء؛ لكنها تُتخذ بشكلٍ صحيح وقانوني (وآمن بالنسبة لمن يتخذون هذه القرارات).

ومــع ذلك؛ فإنه حتى مع اتباع جميع القواعد؛ فقد يشعرُ الموظف في المستوى الإداري الأدنى بعــدم الثقة في قدرته على اتخاذ قرارٍ ما وقد «يلقي المسؤولية» على عاتق مسؤولٍ آخــر في منصــب وظيفي أعلى.(٥) ونادراً ما يكون الامتناعُ عــن اتخاذ قرارٍ ما بمثابة تهديد للموظـف؛ سواء أكان موظفاً عاماً أم موظفاً خاصاً. فالإجراءاتُ مسؤولة فقط عن تحديد الخطوات الضرورية لاتخاذ القرارات؛ في حين لا يمكنها أن تُقدِّم تفصيلاً دقيقاً يوفر إجابات عن كلِّ التساؤلات التي قد تُطرَح؛ فحينما تُثَار تلك القضايا الصعبة؛ فإنه غالباً ما يتم إحالة عملية اتخاذ القرار إلى مستويات أعلى داخل المنظمة.

وأخــيراً؛ قد تكون النتيجةُ النهائية السلبيــة، المليئة بالمفارقات، للطابع القانوني وكذلك للطابــع الرسمــي المتأصل في النمــوذج البيروقراطي؛ هي أن يُعامِلَ القطــاعُ العام جميع الحــالات بالتســاوي دون تحيُّز. ورغــم أنَّ هذه النزعــة الشمولية تُعَــدُّ مَيْزةً في بعض جوانبهــا (انظر: أعلاه)؛ فقد تؤدي أيضاً إلى ظهور المنظمات الحكومية باعتبارها منظماتٍ غير متجاوبــة مع عملائهــا، ناهيك عن عدم تجاوبها مع المواطنــين بوجهٍ عام. ولكن ربما لا تكون المساواة وحدها هي الهدف الذي يسعى إليه المواطنون فحسب؛ بل ربما يرغبون كذلــك في أن تَضَعَ الحكومة في اعتبارها تلبيةَ المواصفات الخاصة باحتياجاتهم ومتطلباتهم التــي يأملون من الحكومة توفيرها وأخذها بعين الاعتبــار. ومن ثَمَّ؛ فإنَّ المسؤولية أمام القانون إذا ما أُعْتُبِرَتْ مَيْزةً من المميزات التي تتسمُ بها الحكومة؛ فقد يُنظَر إليها على أنها ميزةٌ تطغى على ميزة الاستجابة التي تتسمُ بها الحكومة - ألا وهي الاستجابة.

(٥) لا يمكن الجزمُ بدقة هذا المصطلح (officialdom)؛ إذ ليس لدينا معلومات مؤكدة عن أصله؛ ولكنه غالباً ما يرتبطُ بالرئيس هاري ترومان (Harry S. Truman)، الذي كان يضعُ عبارة «المسؤولية تقع على عاتقنا نحن» على مكتبه في المكتب البيضاوي.

## مُقدِّمو الخدمة بوصفهم واقعاً:

ثمّــة زاويةٌ أخرى يمكننا النظر من خلالها في دور العاملين في المنظمات الحكومية؛ وهي أنهم مُقدِّمو خدمات عامة. وفي إطار هذا التصوُّر لدور الموظفين العموميين نَجِدُ أنهم أقل التزامــاً بالقيود القانونية وأكــثر ميلاً للتركيز على دورهم كموظفين عموميين. كما نجدُ في إطار هذا التصوُّر لدورهم في عملية الحكم؛ أنَّ المسؤوليةَ الأساسية للموظف العام تتمثلُ في العمــل على ضمان حصول المواطنين على البرامج والمزايــا المُستَحقَّة لهم وكذلك ضمانُ قيامهم بهذا الدَّور بأكبر قَدْرٍ ممكن من الفاعلية. إنَّ تصوُّرَنا لدور الموظف العام يتخَطَّى مُجرَّد كونه موظفاً يتعاملُ مع الأوراق والمستندات في أحد المكاتب إلى موظفٍ يقومُ بدور أكثر فاعليةً؛ فهو الشخص الذي يسعى إلى التأكد من توفير الخدمات للمستفيدين.

قــد يكــون «الموظفُ البيروقراطــي الذي يتعامل مبــاشرةً مع الجمهــور» هو المثالُ النموذجــي لهــذا التصور الــذي تبلور حول الموظــف العام؛ فهناك دراســات مستفيضةٌ أُجرِيَــت على هــذه المجموعة من الموظفين، وهي تُؤكدُ عــلى اتصالهم المباشر بالمواطنين وقدرتهم على اتخاذ قراراتٍ تعكسُ مدى أهليتهم للحصول على مزايا مُحدَّدة أو قدرتهم عــلى مَنْــح التراخيص أو تلك القرارات التــي تتعلقُ بإلقاء القبض عــلى شخصٍ ما (انظر: Smith, 2012). ولا شــك أنَّ هذا الاتصالَ المبــاشر بالمواطنين يتيحُ لهم إمكانية ممارسةِ قدرٍ من السُّلطة التقديرية على بعض الحالات الفردية، كما يمكنهم من توفير أنماط أخرى مــن الدَّعم لعملائهــم. ولقد وجدنا في واقع الأمــر؛ أنَّ بعض الدراســات التي تَعرَّضَتْ للبيروقراطيــين المتعاملين مع الجمهور تناولــت في نقاشاتها مسألة إظهار هؤلاء الموظفين لقَدْر من التعاطف مــع عملائهم، وعزوفهم عن تطبيق القانون عليهم بتلك الطرق التي من شأنها أن تعودَ بالنفع والفائدة على عملاء آخرين - أو جمهور المستفيدين بشكلٍ عام بوَصْفِهم دافعي ضرائب.

هــذا الدورُ الــذي يقومُ به مُقدِّمو الخدمــة يتناسبُ تماماً مع أصحــاب المهن الذين يعملــون لدى منظــمات ومؤسسات القطاع العام؛ مثل: الأطبــاء والممرضين والمعلمين. فهنــاك عدة تعريفات معياريــة يُقدِّمها علمُ الاجتماع لصاحب المهنــة؛ ومنها: أنه ذلك الشخــصُ الــذي يُقدِّم مصلحــةَ عملائه على مصلحتــه الشخصيــة (Freidson, 1986).

ومن ثَــمَّ؛ فإنَّ أصحاب المهن أولئك يميلــون إلى اتخاذ قراراتٍ تعودُ بالنَّفع على عملائهم دون النَّظــر لمصلحة المنظمة. وعلى الرغم من ذلك؛ فقد يتصرفُ الموظفون العموميون مــن غير المهنيين نحو عملائهم بنفس الطريقة، وقد نجــدُ هذا السلوكَ على سبيل المثال في سائــق الحافلة الذي يقرر التوقف ليُقِلَّ أحد الركــاب الذين يحاولون الإسراع للحاق بالحافلة في المحطة التالية.

في حــين تؤكــدُ كثيرٌ من الأدبيات البحثية التي تناولت التصــوُّرَ الذي نشأ لدى مُقدِّمي الخدمة حول طبيعة عمل الموظف العام على الجوانب الإيجابية لهذا الدَّور عند الموظفين العموميــين، وذلك لا يمنعُ مطلقاً من وجود جانبٍ أكثر قتامةً أيضاً. ففي إحدى الدراسات الكلاسيكيــة التي أُجرِيَت على الأخصائيين الاجتماعيين في الولايات المتحدة الأمريكية، أكَّد كلٌّ من بايفن (Piven) وكلاوارد (Cloward, 1993)؛ (وانظر أيضاً: Soss, Fording and Schram, 2011) أنَّ هــؤلاء الموظفين «ينظمون مطالبــات الفقراء»، ويفرضون أنظمةً في غايةِ القسوة على المواطنين الذين يسعون إلى الحصول على المساعدات التي يُقدِّمها القطاعُ العام. وبالمثل؛ قد يستخدمُ المعلمون سلطتهم التقديرية لعقاب التلاميذ بصورةٍ أو بأخرى؛ لأنهــم ملونون، أو لعقاب الطلاب الذكور أكثر من الإنــاث. وكذلك تُتهَم الشرطةُ في كثيرٍ مــن المجتمعــات بالإفراط في استخدامِ القوة في أثناء إلقــاء القبض على المتهمين. والقائمة طويلــة لا تنتهي؛ ولكن إن لم يلتزم الموظفون العموميــون التزاماً صارماً بالقانون أو بأية وسيلــة أخرى من وسائل المساءلة؛ فسيكون علينا أن نواجه خطر إساءة استخدام السُّلطة التقديرية، (انظر: Lipsky, 1980، حول السلوك التكيُّفي).

وتثــيرُ مسألةُ ممارسةِ السلطة التقديرية هذه نقطةً أكثرَ عموميةً، وهي احتمالية عدم تطبيق المعايير الشَّاملة في معاملة المواطنين على كافة المواطنين دون استثناء، وأنَّ بعض الأفراد قد يتلقون معاملةً متميزةً؛ في حين يُحرَم آخرون من حقوقهم نتيجة إساءة استخدام هذه السلطة التقديرية. فلطالما أراد المواطنون الحصول على معاملة مميزة، ولطالما أرادوا من الحكومة أن تُنْعِمَ النظرَ في كافة التفاصيل المتعلقة بحالتهم، غير أنهم قد يسرُّهم أن يُعَامَل الآخرون جميعاً وَفْقَ القواعد البيروقراطية والقانونية. وقد يُعزِّز تقديمُ الخدمات للعامة بشكلٍ شخصي شعورَ بعضِ المواطنين بالفاعلية؛ لكنه في الوقت ذاته يُهدِّد بتقويض مبدأ معاملة

جميع المواطنين بالتساوي. فغيابُ وحدة المعايير وزيادةُ الاعتماد على السلطة التقديرية؛ مـن شأنـه أن يوفر العديدَ من المزايا المختلفة لبعض شرائـح المجتمع دون البعض الآخر.

## تحقيق التوازن بين المسؤولية والاستجابة:

إنَّ النموذجـين المثاليين للموظفين العموميين اللذيـن طرحناهما في السَّابق؛ هما اثنان مـن الطرق التـي يمكنُ من خلالها أن تَقِـفَ على حقيقة دور العاملـين في القطاع العام، كـما يمكننـا أن نرى بعضاً من جوانب كلِّ نموذج من هذيـن النموذجين في العالم الواقعي للحكومـة. ولا يتعلقُ الأمرُ بالضرورة بأيِّ النموذجين سنختار، وإنما يتعلقُ بضرورة إيجاد قَدْرٍ من التوازن بين الاثنين. فكما ذكرنا آنفاً؛ لا يتضمنُ كلٌّ من هذين النموذجين المُطبَّقينِ بشأن الموظفـين العموميين مزايا أساسية فحسب، وإنما لكـلٍّ منهما عيوبه الخطيرة أيضاً. لذلـك؛ فإنَّ مهمةَ مُصمِّمِي البرامـج العامة والمديرين العاملين لـدى القطاع العام تتمثلُ في إيجـاد ذلك المزيج المناسب من الخصائص؛ بحيث يكـون لها دورٌ فاعلٌ في عمليةِ إدارة شـؤون الحكـم. وكذلك؛ يمكن النظرُ إلى هذيـن النموذجين باعتبارهـما مُمَثلَيْنِ لمنهجين بديلـين لقضية المساءلـة في الإدارة العامة. فمن جهة؛ يؤكدُ النمـوذجُ البيروقراطيُّ على المساءلـة من خلال المسؤولية القانونية، ومـن الجهة الأخرى؛ يؤكدُ نموذج تقديم الخدمة على المساءلة من خلال المسؤولية أمام العملاء الذين تستهدفهم البرامج.

لا شـك أنَّ الثقافةَ السياسيةَ والإدارية في بلدٍ ما؛ لها دورٌ في تشكيلِ المزيج المناسب من التوجُّهات البيروقراطية والخدمية في الخدمة العامة (انظر: Damaska, 1986). فالأنظمةُ السياسيةُ القانونيةُ كتلك الموجودة في ألمانيا على سبيل المثال؛ تدعمُ النموذج البيروقراطي للوظيفـة العامة بدرجةٍ تفوقُ ذلك الدَّعم الذي تقدمه غيرها من الأنظمة كما في الأنظمة الأنغلوساكسونية (Anglo - Saxon) التي تركزُ على إدارة الأعمال العامة أكثر من القانون في تحديـد السلـوك البيروقراطـي المناسـب (Peters، تحت النشر). فلا يـزال لزاماً على مسـؤولي الإدارة العامة العاملين في الأنظمـة الأنغلوساكسونية؛ الخضوعُ للقيود القانونية والالتـزامُ بالقواعد الأساسية السلوكية؛ لكنهم قد يكـونُ لديهم رغبةٌ أكبر في التركيز على مستـوى أداء النظام والخدمات التي تُقدَّم أكثر مـما يفعل الموظفون العموميون في نظام دولة القانون المُتَّبَع في أوروبا.

أيضـاً؛ فإنَّ طبيعـةَ السياسة المُتَّبَعَـةِ قد تؤثر في المجـالات التي تُطبَّـق فيها النماذجُ البيروقراطيـة؛ فبعـضُ المجالات التي تتصـلُ بالسياسة كالشرطة وجبايـة الضرائب التي ترتكـزُ على أسـاسٍ قانونيٍّ متـين، والتي تتعلقُ بحقـوق المواطنين وواجباتهـم الأساسية؛ قد تُدار بشكلٍ أفضل وَفْقَ المنهج البيروقراطي الرَّسمي. وعلى الجانب الآخر؛ فإنَّ البرامجَ الاجتماعيـة والصحية والتعليمية التي تُقدِّمها الدولة قد تُدَار بشكلٍ أفضل إذا ما استخدم مُقدِّمو الخدمة قَدْراً أكبر من السلطة التقديرية؛ فهناك أيضاً بعضُ الدلائل على أن البرامج التنظيمية المُدَارة تكون أكثر فاعليةً إذا تَمَكَّنَ المنظمون من استخدام سلطتهم التقديرية في وَضْع القوانين مَوْضع التنفيذ (Lundqvist, 1980; Christensen and Laegreid, 2006).

## إدارة الموظفين العموميين: الخدمة المدنية وبدائلها:

كانـت الطريقةُ التقليديـةُ المُستَخدَمةُ في إدارة الموظفـين العموميين تتمثلُ في تطبيق نظـام الجدارة؛ انطلاقاً من مبدأ توحيد الرواتب والدرجات الوظيفية، والتثبيت الوظيفي والتسلسـل الهرمي. ومبادئ الجدارة هذه هي مبادئ أصيلة ومُتجذِّرة في أنظمة الخدمة المدنيـة التي تصيغ قوانين العمـل وتديرها، كما أنَّ هذه الأنظمة هي المسؤولة عن تقييم المناصـب والموظفين وتعمل على تحقيـق التوافق بينها. ويعتمـدُ التوافقُ بدرجة كبيرة عـلى مستوى أداء الموظفين في الاختبارات المُوحَّدة، وتضمنُ تمتُّع مديري البرامج بسلطات تقديرية محدودة في اختيار الأفراد لتولي المناصب المتاحة. علاوةً على ذلك؛ تعتمدُ الترقياتُ والتدرج في سلم الرواتب الداخلي على أقدمية الموظف وليس على التقييمات الفردية التي تُحدِّد مستوى أداء الموظف.

وبالرغم من أنَّ الخدمة المدنية كانت واحدةً من الأدوات الأساسية لإدارة العاملين على مدار عدة عقود؛ إلا إنها قد تضعُ أيضاً تحديات عديدة أمام المديرين؛ إذ إنَّ توحيد معايير المكافـآت وأنماط الحمايـة التي يوفرها نظامُ التوظيف (ونقابـات القطاع العام في أغلب الحـالات) تعني أنَّ المديريـن لا يملكون سوى أدوات محدودة نسبيـاً لتحفيز موظفيهم. ورغـم أننا سنشيرُ لاحقاً إلى أنَّ التحفيز الذاتي بالنسبة للكثيرين مِمَّن يعملون لدى القطاع العـام يكون أهم بكثـير من التحفيز الخارجي؛ كالمكافآت المالية عـلى سبيل المثال، إلا إنَّ

التأكيـد عـلى وحدة المعايير ليس له سوى دور محدود، أو ربما لم يكن له دورٌ بالأساس، في تشجيع الموظفين لتقديم أداء متميز.

كانـت القيودُ المتأصِّلة في نظـامِ الخدمة المدنية؛ عقبةً دَفَعَـتِ المديرين للقيام ببعض المحـاولات؛ لتحسـين مستوى إدارة الموظفـين، أو على الأقل الاقتراب مـن مستوى إدارة موظفي القطاع الخاص؛ إلا إنَّ الكثيرَ من الدول انصرفت عن أنظمة الخدمة المدنية؛ لتتجه إلى نظام العقود الشخصية؛ خاصةً حين يتعلقُ الأمرُ بالموظفين في المستويات العليا. كما تَمَّ تطبيقُ إدارة الأداء أيضاً لصياغة أهداف أكثر وضوحاً وتحديداً لعمل الموظفين العموميين؛ ولـكي تجعـل من عملية المكافآت والجزاءات عمليةً أكثر سهولـة. كذلك تَمَّ تعزيزُ ودَعْمُ التغيـيرات الأخيرة بإضعاف مفهوم التثبيت في الوظيفـة العامة؛ بهدف التمكُّن من فصل ذوي الأداء السيئ من العمل.

أمـا البديلُ الآخرُ لنظـام الخدمة المدنية المُتَّبَعُ في تعيـين وإدارة الموظفين العموميين؛ فيتمثـلُ في المحسوبية والسَّـماح للمسؤولين السياسيين المُنتَخَبـين بتعيين أعضاء أحزابهم الذيـن يدينون لهم بالولاء. وهذا النمطُ من المحسوبية مرتبـطٌ في أذهاننا بالدول الأقل تقدماً، ولكن الدول الديمقراطية المتقدمة لديها أيضاً أعدادٌ كبيرةٌ من المُعيَّنِين في الوظائف العامة بهذه الطريقة (انظر: Panizza et al., 2016). إضافةً إلى ذلك؛ فإنَّ المحسوبية تتيحُ الفرصة أمام القادةِ السياسيين لتعيين أشخاص يُكرِّسون ولاءهم لتنفيذ برامجهم السياسية، ويزيـدون من نسبة توجُّه الموظفين العموميين لتنفيذ هذه البرامج. غير أنَّ هذه الطريقة ليسـت سوى وسيلة جديدة يتعين عـلى الحكومات أن تحقق من خلالها قَدْراً من التوازن بين المسؤولية القانونية والاستجابة السياسية.

## تعيينُ الموظفينَ العموميين:

لقـد ناقشنا سلوكَ مسؤولي الإدارة العامة في المناصـب الوظيفية التي يشغلونها؛ لكن هناك مسألة لا تقلُّ عن هذه المسألة أهميةً؛ ألا وهي لماذا يختار الأفراد أن يكونوا موظفين عموميـين؟ من وجهة نظر منتقدي الحكومة والإدارة العامة؛ فإنَّ الإجابة السَّهلة ربما هي أنَّ هؤلاء الموظفين غير مؤهلين لفعل أيِّ شيء آخر؛ لكن الإجابة الحقيقية أكثر تعقيداً من

ذلك. ففي حقيقة الأمر؛ لو قُدِّر لهؤلاء النقاد أن يقابلوا موظفيهم العموميين، لوجدوا في الغالــب مجموعةً من الموظفين المؤهلين والمخلصين لعملهــم ممن يتفانون في العمل على حَــلِّ المشكــلات المُعقَّدة في ظل ظــروف صعبة في غالب الأمر. ووَفْقــاً لجرامهم أليسون (Graham Allison, 1983)؛ فإنَّ الإدارة في القطاع العام هي فعليًّا أصعب منها في القطاع الخاص، في ضوء غياب الحدِّ الأدنى من المسائل المهمة مثل الأرباح وحتمية إصدار الأحكام دون التمتع بأدنى درجات الخصوصية.

إضافــةً إلى ذلــك؛ فإنَّ بعض الصعوبــات التي يواجهها المديــرون في القطاع الحكومي يواجههــا أيضاً العاملون في المستويــات الأدنى من القطاع ذاته. فالمطالبة بتطبيق المساءلة والشفافية في القطــاع الحكومي تجعل من أداء المهامّ الوظيفية أمراً صعباً، كما أنَّ الطابع القانونيَّ الذي يتسمُ به القطاع العام، حتى في الأنظمة غير البيروقراطية نسبياً؛ يفرض قيوداً إضافيةً عــلى المسؤولين الحكوميين. ذلك فضلاً عن أنَّ المسؤولين العموميين يعملون دون وجود مقاييــس واضحة لقياس معدل نجاحهم أو فشلهــم؛ ذلك بخلاف معدلات الأرباح التــي تُستَخدَم كمعيار للنجاح في القطاع الخاص. أما نظــامُ إدارة الأداء؛ فقد أتاح المزيد من الأدلة والمؤشرات الكمية على النجاح؛ لكن حتى مع تلك الأدلة كانت المقاييسُ المتاحةُ أبعــد ما تكون عن المثالية وغالباً ما كانت مثار نزاع (انظر: Bouckaert and Halligan, 2008). وأخيراً؛ فإنَّ الموظفين العموميين لا يحصلون على مقابل مُجْدٍ نظير ما يبذلونه من جهــود. ولا يخفى على أحدٍ؛ أنَّ الكثير إن لم يكــن أغلب الموظفين العموميين لا يلتحقون بالعمــل الحكومي طمعــاً في المكافآت المالية، وأنَّ تلك المكافآت قــد تكون هزيلةً مقارنةً بالمسؤوليات المنوطة بهم بحكم مناصبهم.

## حوافز الالتحاق بالعمل الحكومي:

لــكي نفهم سببَ اختيــار الأفراد للالتحــاق بالوظائف الحكومية؛ فعلينــا أن ننظر إلى الحوافــز التــي تدفعهم لقبــول وظيفة ما في القطــاع العام؛ حيث إنَّ كــلَّ منظمة تتمتعُ بقدرتهــا على تقديــم بعض المزايا لأعضائهــا المرتقبين، كما أنه بإمكانهــا أيضاً أن تلزمهم بــأداء بعض الأعباء. فالنقاشُ التقليديُّ الذي يدور حــول سبب التحاق الأفراد بالعمل في أيــة منظمة؛ سواءٌ كانت عامة أو خاصة، يؤكدُ على أنَّ هناك حوافز مادية تضامنية هادفة

(Clark and Wilson, 1961) متاحــة للموظفين المرتقبــين، وهذه الحوافزُ هي ما يُحدِّد شكلَ مشاركتهم المحتملة في المنظمة.

## الحوافز المادية:

حــين ننظرُ إلى ذلــك الفرد الذي يلتحقُ بالعمــل لدى منظمةٍ ما؛ فإننا عــادةً ما نفكرُ في الحوافــز المادية التي تدفعه لفعل ذلك الأمر؛ فنتســاءل مثلاً عن متوسط الراتب الذي سيتقاضاه، وهل سيكون لديه مكتبٌ أنيق أم ستُخصِّص له الشركة سيارةً لتنقلاته؟ وسنلاحظُ باستثناءات قليلة نذكر منها سنغافــورة (Quah, 2003)، أنَّ الموظفين العموميين، وكذلك رؤساؤهم السياسيون يحصلون على مكافآت مادية وحوافز متواضعة. ونلاحظ محدودية تلــك المكافآت التي يحصل عليهــا الموظفون العموميون بشكلٍ أكثر وضوحاً خاصةً في قمة الهرم الوظيفي في المنظمات العامة؛ حيث يضطلع الموظفون العموميون بمسؤوليات جِسَام؛ في حــين يحصلون على رواتب متواضعة للغاية. ومثال ذلــك كبار الموظفين العموميين في وزارة الدفاع الأمريكية (٢٠١٥)، الذين يديرون أكبر منظمة في العالم؛ فهم يتلقون رواتب تقارب ١٨٣,٠٠٠ دولار أمريكي سنوياً.

يعــرضُ الجــدولُ رقم ١-٣ مقارنةً بــين رواتب كبار الموظفــين العموميين في عددٍ من الــدول مع متوســط الرواتب في تلك الدول. ورغم أنَّ هــؤلاء الموظفين العموميين الذين يشغلون المناصب العليا قد يحصلون على رواتب أعلى من المتوسط العام للرواتب المعتادة؛ إلا إننا عند مقارنة هذه الرواتب بالمكافآت التي يحصلُ عليها الموظفون الذين يضطلعون بمسؤوليات مماثلة لهم في القطاع الخاص؛ فسنجدها رواتب متواضعة. حتى المكافآت غير المبــاشرة في الوظيفة العامة؛ مثل المعاشات؛ فهي نادراً ما تكون أعلى من تلك التي يحصلُ عليها الموظفون في القطاع الخاص.

ورغــم أنَّ المكافــآت المُخصَّصَة للمناصــب العليا في القطاع الحكومــي؛ نادراً ما تكون مكافآت كبيرة، وغالباً ما تكون غير تنافسية؛ إلا إنَّ الرواتب والعلاوات المُخصَّصَة للموظفين الذيــن يشغلــون المناصب الدنيا في المنظــمات العامة؛ غالباً ما تكون جيــدةً نسبياً؛ إذ إنَّ المكافآت المُخصَّصَة لأولئك الذين يتعاملون مع الجمهور أو يشغلون وظائف مكتبية غالباً ما تكون مكافآت جيدة إذا ما قُورِنَت بالمكافآت المُخصَّصَة لِمَنْ يشغلون مناصب مماثلة في

القطاع الخاص. وبالمثل؛ يحصلُ العاملون في بعض الوظائف المهنية كالمعلمين على رواتب معقولــة، غير أنَّ هناك وظائف أخرى تتطلبُ مهارات أكثر مثل وظائف مهندسي الحاسب الآلي، وهــي التي يحصــل العاملون بها على رواتب هزيلة للغايــة مقارنةً بأقرانهم الذين يعملون لدى القطاع الخاص.

لقد دار أغلبُ النقاش السَّابق حول قضية العاملين بالقطاع العام في دولٍ تتسمُ بالرخاء النسبــي؛ مثل: أوروبا، وأمريكــا الشمالية، وأستراليا ونيوزيلندا. أمَّا في الدول الأقل رخاءً؛ فغالبــاً مــا تُعتَبَر وظائف القطاع العــام وظائف جيدةً للغاية، حتــى وإن كنا لا نجزم بأنَّ رواتــب القطاع العام رواتب ممتازة؛ إلا إنَّ تلك الوظائف غالباً ما تكون أفضل من معظم الوظائــف التي يقدمها القطاع الخاص، كما أنها هي الأكثر أمناً بكلِّ تأكيد. ومن المؤسفِ؛ أنَّ الالتحــاق بهذه الوظائف يتيحُ لهم الفرصــة لتلقي الرَّشَاوَى وغيرها من المكافآت التي يتــمُّ تلقيها بصورةٍ غــير رسمية بحكم الوظيفة؛ وهو الأمر الذي يجعلُ من هذه الوظائف وظائف مُدِرَّة للربح.

إنــه على الرغم من كــثرة الأدلة والشواهد التــي تؤكد على أنَّ الموظفــين العموميين لا يكترثــون للمكافآت المادية، وليست هي المعيارُ الأساسيُّ بالنسبة لهم؛ إلا إنه كان هناك تطبيقٌ متزايدٌ لنظام الأجور مقابل الأداء في القطاع العام باعتبار ذلك جزءًا من أيديولوجية السوق التي يُعزِّزها إدارة الأعمال العامة الحديثة.

**جدول رقم (١-٣)**

**متوسط رواتب الوظائف العليا في منظمات الخدمة المدنية (كنسبة مئوية من متوسط الأجور في اقتصاد الدولة)**

| فرنسا | إيطاليا | اليابان | ألمانيا | سنغافورة | السويد | المملكة المتحدة | الولايات المتحدة |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ٢٠٢ | ٢٢٣ | ١٣١ | ١٩٧ | ٣١٨ | ١٣٩ | ٢١٣ | ١٨٧ |

تــمَّ إضافةُ هذه الأرقــام وَفْقاً لحسابات برانــز (Brans)، وبيــترز (Peters) (2011)، وهــود (Hood) وبيترز ولي (Lee) (2002)؛ حيث تمثلُ هذه الأرقام الراتب الأساسي فقط ولا تشمــل أيَّة مزايــا؛ كالمعاشات، وتخصيص سيارة لتنقلات الموظــف، والتي تمثل إضافةً كبيرةً للراتب الإجمالي.

هناك افتراضٌ بأنه إذا كوفئ الأفرادُ نظير قيامهم بأداء مهامهم على مستوى جيد؛ فإنهم سيعملون بجِدٍّ أكبر ويقدمون أداءً أفضل. ولكن البرهان على صحة هذا الافتراض ضعيفٌ على أفضل تقدير (انظر: Moynihan, 2008). فعلى ما يبدو أنَّ العاملين في القطاع العام لديهم الميلُ لقبول أيِّ أجرٍ إضافي، على الرغم من أنهم قد لا يبذلون الجهد الكافي؛ للحصول عــلى تلك المكافآت المالية. في حين تجدر الإشارةُ إلى أنَّ هناك بالفعل في بعض المجتمعات تلك الحالات التي يحصلُ فيها أحدُ العاملين وَفْقَ نظامِ الأجر مقابل الأداء على أجر إضافي، وقــد جَرَتِ العادةُ على أن يقوم هذا الموظف أو هذه الموظفة باقتسامِ هذا المبلغ الإضافي مع زملائه / زملائها في العمل.(٦)

بنــاءً على ما سبق ذكره؛ فإنــه من الصعبِ إطلاقُ التعميمات بشــأن المكافآت المادية التــي يُقدِّمها القطاعُ العام؛ إذ في الغالب يحصل الموظفون الذين يشغلون مناصب في قمة الهــرم الوظيفي على رواتــب هزيلة، غير أنَّ العلاوات غالباً ما تكــون تنافسيةً إلى حدٍّ ما. ذلــك من جهة؛ أما من الجهة الأخرى؛ فإنه غالبــاً ما يكون الحدُّ الأدنى للرواتب المُخصَّصَة للموظفين الذين يشغلون مناصب في قمة الهرم الوظيفي أفضلَ من تلك التي يحصل عليها موظفــو القطاع الخاص؛ خاصة في ظلِّ الاستقرار النسبي الــذي تتمتعُ به وظائف القطاع العــام. وعلاوةً على ذلك؛ لا تتمتع الكثيرُ من أنظمة الخدمة المدنية بقدرٍ كبير من المرونة في رَصْدِ مثل هذه المكافآت. وبصفةٍ عامة؛ فإنه نادراً ما تكون المكافآت المادية في القطاع العام مُرْضِيَةً في حَدِّ ذاتها وبالدرجة التي تتمكنُ من جَذْب «الأفضل والأذكى» من الموظفين للانضمام إلى هذا القطاع.

## حوافز تضامنية:

فضــلاً عن كون التحاق الأفــراد بالعمل لدى هذه المنظمات لا يعــدو أن يكونَ سوى محاولــةٍ منهــم للحصول عــلى المكافــآت المالية التي تُقدِّمهــا تلك المنظــمات؛ فهم أيضاً قد يلتحقــون بالعمل بها بسبب أولئك الموظفين الذين يعملون فعليًّا لدى هذه المنظمات، وأيضــاً بسبب حرصهم على الانضمام لبيئة عمل تدعمُ الفكــر التضامني. فعادةً ما يربط

(٦) تمَّ تأكيدُ هذا التوجُّه؛ من خلال الاتصالات الشخصية مع بعض زملاء العمل في دول أمريكا اللاتينية.

النـاسُ بين هذه الحوافز التي يُطلَق عليها «حوافز تضامنية» والمنظمات الاجتماعية؛ وهي حوافـرُ قد يكون لها دورٌ في توظيف وربما في الاحتفـاظ بأعضاء بعض المنظمات الأخرى؛ بهدف تحقيق أغراض أخرى. فنجد على سبيل المثال؛ أنه رغم أنَّ غالبية الناس قد ترى أن الأحـزاب السياسية لا يهمُّها سوى الفوزِ في الانتخابات؛ فقد أوضحت الدراسات أنَّ الدافع الأكـبر وراء التحـاق الكثيرين بعضوية الأحزاب يمكنُ أن يُعـزى إلى المُحفِّزات الاجتماعية وتكوين الصداقات وتعزيز العلاقات أكثر منه إلى أسباب سياسية.

وغالبـاً ما يكـون لهذه الحوافـز التضامنيـة أهميةٌ كبـيرةٌ في الاحتفـاظ بالموظفين العموميـين؛ حيث تشـيرُ استطلاعاتُ الرأي التي تُجرَى عـلى الموظفين إلى أنهم يرتبطون بمـن يعملـون لديهم وأنهم بصفة عامة لديهم مشاعرُ إيجابيـة تجاه بيئة العمل في هذه المنظـمات (Bertelli, 2007). إضافـةً إلى ذلك؛ تقومُ بعـض منظمات القطاع العام؛ مثل المنظمات المسؤولة عن تقديم الخدمات الوقائية العسكرية والمدنية؛ بتعزيز روح الفريق باعتبـاره عنصراً أساسياً للحفاظ على مستوى أداء هذه المنظمات. وهناك بطبيعة الحال استثنـاءات كبـيرة لمثل هذه التعميمات حـول القطاع العام؛ فنجدُ عـلى سبيل المثال أنَّ مكاتب البريد في العديد من الدول لا تتمتع بروح معنوية عالية، كما أنها تشهد انقسامات داخلية شديدة. إضافةً إلى ذلك؛ فإنَّ إصلاحات إدارة الأعمال العامة الحديثة وتشديدها عـلى الأداء الفـردي أدَّى إلى خفض الـروح المعنوية (وربما أثَّر ذلـك على مستوى الأداء؛ انظر: Diefenbach, 2009).

## الحوافز الهادفة:

في نهاية المطاف؛ قد يُقرِّرُ البعضُ الالتحاقَ بالعملِ لدى القطاع العام لأهداف محددة، ونعني بذلك أنَّ الناس يلتحقون بالعمل؛ لأنهم يرغبون في تحقيق شيءٍ من خلال انتمائهم لهذه المنظمة. فعلى سبيل المثال؛ قد ينتمي البعضُ لحزبٍ سياسيٍّ ما؛ رغبةً منهم في التأثير عـلى السياسة العامــة، أو قد يلتحقون بالعمل لدى إحدى منظـمات الخدمة الاجتماعية؛ رغبــةً منهم في مساعدة الأشخـاص الأقل حظاً في المجتمع. ولا شــك أنَّ أولئك الأشخاص بمقدورهــم تحقيق قَدْر مــما يسعون إليه؛ ســواء التحقوا بالعمل لــدى القطاع العام أو القطاع الخاص.

وقــد تكون الوظيفةُ العامةُ وسيلةً فعَّالةً، ولها دورٌ في تشكيلِ الاقتصاد وتحديد طبيعة المجتمــع الــذي يعيش المرء فيه. وقد تكونُ الأهدافُ التي تدفــعُ الفرد للالتحاق بالعمل في القطاع العام أهدافاً عامةً؛ كأن تكون لديه رغبةٌ في تقديم خدمة عامة؛ في حين قد يُركِّز النــاسُ اهتمامهم بشكلٍ أكبر على مجال مُحدَّد مــن مجالات السياسة، أو قد يركزون على تقديم الخدمات لشريحة سكانية مُحدَّدة. ذلك فضلاً عن أنَّ هناك بعضَ مجالات السياسة التــي يكون القطاعُ العامُّ فيها هو البديل الوحيد المتاح للناس؛ ليتمتعوا بشيء من السُّلطة والنفوذ. وفي هذا السياق نشيرُ إلى الأمن القومي باعتباره المثالَ الأكثر وضوحاً.

وتشــيرُ البراهينُ والقرائــنُ الموجودةُ في مجــال الوظيفة العامــة إلى أنَّ الدوافعَ ذات الأهــداف المُحَدَّدَة تُعَــدُّ واحدةً من الأسباب الأكثر أهميةً في تفســير السبب وراء التحاق الناس بالوظائف التي يوفِّرها القطاعُ العام، ومِنْ ثَمَّ العملُ على البقاء فيها (انظر: الجدول رقــم ٢-٣). ويبدو أنَّ الحوافز الهادفة لها أهميــةٌ كبيرةٌ في تحفيز الموظفين العموميين في عددٍ كبيرٍ من البلدان، وفي مجالات السياسة المختلفة. ولذا؛ فقد وجدنا في إجابة المشاركين في استطلاعات الرأي مؤشراتٍ تؤكدُ على مَيْل الموظفين العموميين إلى التأكيد على قدرتهم على خدمة العامة، وعلى تقديم إسهامات إيجابية لحلِّ المشكلات الاجتماعية؛ إذ إنَّ الفرصةَ التي تتيحها أمامهــم الوظيفة العامة لتقديم الخدمة مسؤولةٌ عن جزءٍ كبيرٍ من شعورهم بالرِّضــا الوظيفي. وقد يكونُ تأثير هذه الحوافز أقوى من الحوافز المادية أو التضامنية في جَذْبِ الناس للعمل لدى القطاع العام والاحتفاظ بهم. ورغم كلِّ ما ذكرناه؛ فقد تختلفُ قــوةُ تأثير الحوافــز اختلافاً كبيراً باختــلاف نوعية الوظيفة التي يشغلهــا كلُّ موظفٍ من موظفــي القطاع العام. فالأفراد الذين يأتون على قمة الهرم الوظيفي ويشغلون المناصبَ التــي يُطلَق عليها اســم «مواقع اتخاذ القرار» على الأرجــح تُحفِّزهم على تقديم الخدمة وتُوفِّــر لهــم القدرة على التأثــير في السياسة. أمَّا الأفراد الذين يشغلــون الوظائف الأكثر روتينيــة، والتي تأتي في أسفل الهرم الوظيفــي؛ فإنهم على الأرجح يوجهون جُلَّ اهتمامهم للمكافــآت المادية؛ رغم أنَّ الأفراد الذين يقدمون خدمــات مباشرة للعملاء قد تُحفِّزهم دوافــع قوية أيضاً لتقديم الخدمة. وكــما ذكرنا آنفاً؛ فإن أولئك الذين يعملون في وظيفة تتطلبُ ارتداء زِيٍّ رسميٍّ ويجابهون المخاطر؛ قد تكون لديهم حوافز تضامنية قوية.

## دوافع تقديم الخدمة العامة:

إنَّ قــوةَ الدوافعِ ذات الهــدف المُحدَّد التي ناقشناها أعلاه؛ هــي الأساسُ الذي يرتكزُ عليــه أحد النماذج الأكثر وضوحاً لدوافع العاملــين بالخدمة المدنية وغيرهم من الموظفين العموميين. وتقضي فكرةُ «دوافع تقديم الخدمة العامة» بأنَّ الأفرادَ في القطاع الحكومي تحركهــم دوافعُ مُحَدَّدَة لقبول وظائفهم بصفةٍ رئيسيــة، وأداء مهامِّها انطلاقاً مما لديهم مــن استعداد لتقديم الخدمات العامة. وقد تَمَّ تناولُ هذه الفكرة الشديدة السهولة؛ من خــلال وَضْع عــددٍ من الأسئلة تمَّت صياغتها؛ بحيث يمكنُ الاستفــادةُ من عددٍ من الأبعاد ذات الصِّلة بموقف الموظفين العموميين تجاه وظائفهم (انظر: Vandenabeele, Brewer and Ritz, 2014)؛ حيــث تمَّت صياغةُ مفهوم دوافع تقديم الخدمة العامة؛ بحيث يشمل ستة أبعاد (Perry, 1996) مُوضَّحَة على النحو التالي:

- جاذبية صناعة القرار.
- الالتزام بتحقيق المصلحة العامة.
- العدالة الاجتماعية.
- الواجب المدني.
- التعاطف.
- التضحية بالذَّات.

وترتبطُ العديدُ من هذه الأبعادِ ارتباطاً وثيقاً بالأفكار المتعلقة بالدوافع ذات الأهداف المُحَدَّدَة التي تَمَّ التعَرُّض لها سابقاً؛ غير أنها تشتملُ أيضاً على عِدَّة خصائص تتصلُ بجوهر السياسات وبآلية وَضْع هذه السياسات مَوْضِع التنفيذ؛ أي إنه إلى جانبِ الرَّغبة في الإسهام في صُنْــع السياســات؛ إلا إنَّ هذا المفهوم ينطــوي على فكرةٍ مفادهــا أنَّ هذه السياسات عليهــا أن تُعزِّزَ من فرص تحقيق العدالة الاجتماعية، كــما يجب أن تُقدَّمَ بأسلوبٍ قوامه التعاطــف. وعلاوةً على ذلك؛ يبدو أنَّ هذا المفهوم يحتوي على بعض العناصر المهنية، إلى جانب اشتماله على عنصر التضحية بالذات.[٧]

(٧) يشير التعريفُ السوسيولوجي المعياري للمهنية المذكور آنفاً إلى أنَّ العامل المهني ملزمٌ بأن يقدمَ مصلحة عميله على مصلحته الشخصيــة. وبالنسبــة لدوافع الخدمة العامــة؛ فإن ذلك قد يعني أيضًا تقديمَ المصلحــة الوطنية على أيَّة مكاسب شخصية.

لم تُشِر هذه الأبعادُ الـمُفترَضَة لدوافع تقديم الخدمة العامة إلى وجود رابطٍ كافٍ بينها؛ بحيث يجعلها تشتملُ على ستة مقاييس مُوحَّدة؛ غير أنّ استجابات موظفي الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية للتساؤلات المتعلقة بدوافع تقديم الخدمة العامة؛ أوضحت أنَّ هنـاك نوعاً مـن الالتزام الكامن تجاه القِيَـم الهادفة المذكورة أعـلاه، رغم أنَّ مشاعرَ الالتـزام هذه لم تتوافق بشكلٍ جيدٍ مع الأبعاد المفترضة لهـذا المفهوم. ويبدو أنه بالرغم من أنَّ الالتزام بالخدمة العامة أمرٌ شائعٌ؛ إلا إنه يتجسَّد في صور وأشكال متنوعة ومتعددة.

وبالرغم من وجودِ بعض المشكلات التي واجهت عملية القياس؛ إلا إنه قد تَمَّ استخدامُ العناصر الخاصة بمفهومِ دوافع تقديم الخدمة العامة على نطاقٍ واسعٍ في الولايات المتحدة الأمريكيـة التي تُعتَبَر هي المنشأ لهذا المصطلح بين عِدَّة مناطق أخرى. ولذا؛ فلن نتعرَّض في الوقـت الحالي للنقـاط الأدق المتعلقة بالمناهج والقياس؛ إذ من الأهمية بمكانٍ أن نشيرَ إلى أيِّ مـدًى ظَهَرَ الالتزامُ العامُّ بالخدمـة العامة، ومدى التأثير على السياسات العامة عبر الثقافات المختلفة (انظر على سبيل المثال: Vandenabeele, 2008).

## البيروقراطية التمثيلية:

فضـلاً عن المحـاولات التي استهدفت معرفـةَ الدوافع التي من شأنهـا تحفيز الأفراد العاملين ضمن الإدارة العامة؛ فإنَّه علينا أن نتساءل أيضاً عن نوعية أولئك الأشخاص الذين يُقبِلون على الالتحـاق بالعمل لدى القطاع الحكومي. فعلينا أن نتساءل على سبيل المثال عـن مستوى جودة التعليم الذي تلقَّاه العاملـون في القطاع العام؟ وهل يُقبِلُ الناسُ على العمـل في القطاع العام بهدف البقاء فيه؛ أم أنهـم يلتحقون للعمل به ثم يتركونه؟ وربما يكـون السؤالُ الأهـمُّ؛ هو ذلك الذي يتساءل عن مدى قدرة المُعيَّنِين في القطاع العام على تمثيـل مجتمعهـم الذي يعيشون فيه؟ فـلا شك أنَّ هؤلاء الموظفـين مسؤولون عن إدارة السياسـات لمجتمعٍ ما، ولكن هـل يشبهون هذا المجتمع، ومن ثم تكـون هناك احتماليةٌ كبيرةٌ بأن يعكس هؤلاء الموظفون قِيَم ذلك المجتمع؟

لقد تطوَّر مفهومُ البيروقراطيـة التمثيلية (representative bureaucracy) قُبَيل نهاية الحـرب العالمية الثانية، وفي هذا الوقت؛ كانت المملكة المتحدة على يقين بأنَّ أوَّل انتخابات تُجرَى بعد الحرب ستأتي بحكومة عمال تلتزم بتأميم قطاع الصناعة، والعمل على بناء دولة

الرفاه المترامية الأطراف (Hennessey, 1993). وكان السؤال الذي طرحه دونالد كينغسلي J. Donald Kingsley (1944)؛ هو ما إذا كانت مؤسساتُ الخدمة العامة التي تتكون بصفة أساسية من أفراد ينتمون إلى الطبقة العليا من المجتمع، ويلتحقون بجامعات النخبة للدراسة مثل أوكسفورد وكامبريدج؛ ستوافق على تنفيذ تلك البرامج ذات الصبغة الاشتراكية أم لا؟(٨)

لقـد استُخدِمَ مصطلـحُ «البيروقراطية التمثيلية» بالأساس للتعامـل مع الآثار السلبية المحتملـة لبناء مؤسسات الخدمة العامة انطلاقاً مـن قدرتها على إدارة أنواع مُحدَّدة من البرامج. ورغم أنَّ التساؤل الأساسي بشأن التمثيل كان يُقصَد به القضايا ذات الصلة بالطبقة الاجتماعية، ففي الإدارة العامة المعاصرة تحتلُّ أمورٌ؛ مثل العرق والنوع حيزاً من النقاشات الخاصة أكبر من الحَيِّز الـذي تشغله مشكلاتُ الطبقة الاجتماعية (انظر: Tahvilzadeh, 2012). لكـن مـا زالت للطبقة الاجتماعيـة أهميتها؛ خاصة فيما يتعلـق بتنفيذ البرامج الاجتماعية التي تُوجَّه بصفة أساسية إلى الطبقة الفقيرة والعاملة.

ويمكن استخدامُ البيروقراطية التمثيلية كمفهومٍ معياريٍّ وإمبيريقي (Empirical and Normative) في الوقت ذاتـه؛ فيمكن القولُ من الناحية المعيارية أن القطاع العام يجبُ أن يكـون جهةَ توظيفٍ نموذجية، كما يتعين أن يكفل تمثيـل موظفيه لكلِّ فئات المجتمع بقـدر المستطاع، وفي واقع الأمر؛ فإنَّ الحكومة كانت تسعى أحياناً إلى تمثيلِ الفئات الأقل حظًّـا في المجتمـع بدرجة أكبر. وقد ينصُّ القانونُ على هـذه المبادئ؛ لإتاحة قَدْر أكبر من التكافـؤ في توظيف المجموعات الأقل حظاً في المجتمع. فعـلى سبيل المثال: ينصُّ دستور الهنـد على تقديم معاملة خاصة «للطبقات المنبوذة»؛ وذلك سعياً من الدولة نحو التعامل مـع المظالم التي تتعرضُ لها بعض شرائح المجتمـع (De Zwart, 2000)، كما تنصُّ قوانين العمل الإيجابي الأمريكية على أن يتخذ العاملون في القطاع العام التدابير اللازمة لتوظيف المزيد من الأفراد الذين ينتمون للأقليات.

لقد كانت معظمُ الأبحاث التي تناولت البيروقراطية التمثيلية؛ أبحاثاً إمبيريقية تستهدفُ تقييـمَ الدَّرجة التي تكون فيها الإدارة العامة؛ وخاصـةً المستويات العليا من الوظائف في

(٨) انتهت عمليةُ تنفيذ تلك البرامج في نهاية الأمر، وكان تنفيذها مصحوباً بقَدْر بسيط من المشكلات غير أن ذلك الأمر كان مقبولاً في ذلك الحين.

الإدارة العامة، ممثلة للمجتمعات التي توجد بها تمثيلاً حقيقياً (انظر: Peters, Schröter and von MaraviĆ, 2015). كذلك ترد بعض الأمثلة على هذه النتائج في الجدول رقم ٢-٣ رغم وجود اختلافات بين الحالات بلا أدنى شك؛ إلا إنَّ النتيجة العامة تشيرُ إلى أن العاملين في المستوى الأعلى من الوظائف في الإدارة العامة لا يزالون إلى حَدٍّ ما غير ممثلين للمجتمعات التي ينتمون إليها. وبصفةٍ عامة؛ فإن تمثيل العاملين بالمناصب العليا في الخدمة العامة يكون للنوع، وذلك بقدر أكبر من تمثيلهم للأقليات العرقية في مجتمعاتهم، وفي القليل من الحالات يكون التمثيلان فيها متساويين تقريباً.

هناك أمران يتعينُ ذكرهما فيما يخصُّ البيروقراطية التمثيلية؛ **أولاً:** لو أردنا دراسة تطور هذه البيانات عبر الزمن (انظر: Peters, 2016) لوجدنا أنَّ هناك تطوُّرات إيجابية ملحوظة طرأت عليها فيما يخصُّ البيروقراطيات النيابية. ونؤكدُ مُجدَّداً أنَّ الفروق بين الدول هي فروقٌ كبيرة، كما هي الفروق بين الأقليات المتعددة داخل كلِّ دولة على حِدَة؛ فعلى سبيل المثال: لم يحقق الأمريكيون الأفارقة نجاحاً ملحوظاً في الارتقاء إلى المناصب العليا في منظمات الخدمة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية بالقدر الذي نَجَحَ به الأمريكيون من أصول لاتينية. وبصفةٍ عامة؛ فقد أظهرت السيداتُ قدراً من النجاح في الوصول إلى المناصب العليا بالإدارة العامة يفوق ما أظهره الأشخاصُ المنتمون للأقليات.

**الأمر الثاني:** هو أنَّ أغلبَ المعلومات التي توفَّرت لدينا بشأنِ مسألة التمثيل البيروقراطي تتعلقُ بالمستويات العليا من الإدارة العامة. فبالرغم من أننا لو قمنا بتوسيع نطاق البيانات؛ لتشمل المستويات الأدنى من القطاع العام؛ لاختلفت النتائجُ حينئذٍ إلى حَدٍّ ما، وذلك أولاً بالنسبة للحكومة برمتها؛ حيث تمثل النساءُ النسبة الأكبر من العاملين بها. ويمكن عزو ذلك الأمر في أحد أهم أسبابه إلى أنَّ العديدَ من الوظائف في القطاع العام - كالتدريس والتمريض والسكرتارية - كان يُنظَر إليها نظرةً تقليديةً باعتبارها «أعمالاً تناسب السيدات». علاوةً على ذلك؛ فإنَّ هذه الوظائف تشكلُ نسبةً كبيرةً من الوظائف العامة في أغلب الدول؛ إذ يمثل المدرسون حوالي ٣٠٪ من إجمالي الوظائف الحكومية في الولايات المتحدة الأمريكية.

**جدول رقم (٢-٣)**

**تمثيلُ الأقليات العرقية، وتمثيل الإناث في الإدارة العامة (بالأرقام والنِّسَب المئوية)**

| **(أ) التمثيل العرقي في الإدارة العامة** | |
|---|---|
| الولايات المتحدة الأمريكية (المناصب العليا بالخدمة العامة)<br>الأمريكيون الأفارقة | ٨ |
| الأمريكيون من أصول لاتينية | ٦ |
| الأمريكيون الآسيويون<br>كندا<br>من أصول أنجلوفونية | ٥ |
| من أصول فرانكفونية<br>الهند | ٣٢ |
| الجماعة السائدة<br>أخرى | ٩٥ |
| آخرون | ٥ |
| **(ب) التمثيل النوعي في المناصب العليا بالإدارة العامة** | |
| **الدولة** | **نسبة العاملين من السيدات** |
| أستراليا | ١٩ |
| بلجيكا | ١٤ |
| كندا | ٢٧ |
| إسرائيل | ١٠ |
| النرويج | ٣٧ |
| السويد | ٣٨ |
| المملكة المتحدة | ١٧ |
| الولايات المتحدة | ١٩ |

المصـدر: Peters (2009); Peters et al. (2015). المقارنـة بين هذه الحالات مقارنة صعبة؛ فهي مستمدةٌ من مصادر مختلفـة، وقـد تغطِّي شرائح مختلفة من الإدارة العليا. وبالرغم مـن ذلك؛ فهي تُقدِّم لنا لمحة عن التباينات التي تتعلقُ بعملية التمثيل البيروقراطي.

قــد يكون تمثيلُ المستويــات الأدنى لوظائــف الإدارة العامة مفيــداً؛ خاصةً في مسألة تقديــم الخدمــة العامــة (Maynard - Mooney and Musheno, 2012). ونظــراً لأن المُستَهدَفِــينَ من البرامج الاجتماعية هم مــن تلك الأقليات مع تفاوت نسبتهم؛ فقد يكون لوجود موظفين بيروقراطيين يتعاملون مع الجمهور وينتمون كذلك لهذه الأقليات؛ دورٌ في تيسير عملية تقديم هذه البرامج. فنجدُ في الكثير من الحالات أنَّ القدرةَ على تحدُّث لغة متلقــي برنامج ما، أو القدرة على فَهْم قِيَم هذا المتلقــي؛ تسهمُ بشكلٍ ملحوظٍ في تقديم هذه الخدمة بشكلٍ فعَّال.

تنطــوي مناقشــةُ البيروقراطية التمثيلية على شِقَّين؛ أحدهــما: سلبي، والآخر: فعال. (Kennedy, 2013)؛ حيــث يدورُ النقاشُ في أغلبه حــول التمثيل السوسيولوجي البسيط (simple sociological representation) دون طَــرْح أيَّة افتراضات واضحة حول الفارق الــذي قد يُحْدِثه التمثيل في عملية اتخاذ الموظفــين العموميين للقرار. وتؤكدُ الرؤيةُ التي تتبَنَّــى الشِّقَّ الفعَّال للبيروقراطية النيابية (انظر: Selden, 1997; Kennedy, 2014) على أنَّ الأفــراد سيتخذون قرارات تتأثرُ بنــوع الجنس أو بانتماءاتهم العرقية. وتميلُ المفاهيم التــي تتبَنَّى الشِّق الفعَّــال للبيروقراطية النيابية أيضاً إلى الــرأي المعياري الذي يؤكدُ على ضرورة اتخاذ هؤلاء الموظفين لقراراتهم على هذا الأساس.

## النمط الآخر للقطاع العام:

حتى هذه النقطة؛ كنَّا نناقشُ الجوانبَ المتعلقة بموظفي الإدارة العامة الذين تَمَّ تعيينهم رسميًّا في القطاع العام، غير أنه علينا أيضاً النظرُ إلى طبيعة مَنْ تُعيِّنهم الحكومة بشكلٍ غير مبــاشر. فقد وجدت الحكومات أنه من المُجدِي بالنسبــة لها أن تستفيدَ من خبرات ذلك الكَمِّ الكبير والمتنوع من الجهات الفاعلة في مجال السوق، وفي غيره من المجالات في تقديم الخدمات العامة، أو تقديم السِّلع والخدمات التي تحتاجها الحكومة. فهؤلاء العاملون غير المباشرين وكذلــك الخدمات التي يُقدِّمونها تتنوعُ وتتفاوتُ بشكلٍ كبير؛ فهناك الجماعاتُ الدينيــة المَعْنيَّة بتقديم خدمات اجتماعية، وهنــاك شركاتُ القطاع الخاص المَعْنيَّة بصيانة المرافق الحكومية وحمايتها في المناطق التي تتسمُ بالخطورة. وقد يرتبطُ أولئك العاملون في القطــاع الحكومــي فيما بينهم بعلاقةِ عمل من خلال إبــرام العقود، أو عقد الشراكات

أو مــن خلال إسهامهم في الشبكات السياسية. وبالرغــم من أنه من الصَّعب - إن لم يكن مــن المستحيل - الحصولُ على معلومــات مُحَدَّدَة عن هــؤلاء العاملين أو حتى حصرهم (انظــر: Derlien and Peters, 2008)؛ فإنه علينا أن ندركَ مدى أهميتهم للقطاع العام. فقــد نجــدُ في بعض الحــالات أنَّ العملاء أكثر تقبُّــلاً لموظفي القطاع الخــاص من تقبُّلهم لموظفــي القطاع العام الذين يتعاملون مباشرةً مع الجمهــور، ومن ذلك على سبيل المثال المهاجــرون الذيــن يخشون أن تقومَ الحكومةُ بترحيلهم. وقــد يكونُ التوظيفُ من خلال القطاع الخاص أكثر مرونةً من التوظيف من خلال أنظمة الخدمة المدنية القائمة على مبدأ التثبيت والاستقرار الوظيفي؛ مما يسمحُ للحكومات بإضافة موظفين عند الحاجة، وذلك في أوقات الذروة دون الاضطرار لتقديم وظائف دائمة. وأخيراً؛ فإنَّ الاستعانة بمتعاقدين من القطاع الخاص من شأنه أن يتيحَ الفرصة للحكومة؛ لتوفير المواهب والمهارات والاستفادة منها؛ إذ لا يمكنها أن تتحمَّلَ كلفتها سوى بهذه الطريقة.[٩]

ورغــم أنَّ استقطابَ متعاقدين من الخارج قد يزيد مــن درجة كفاءة تقديم الخدمة العامة؛ ولكنه قد ينتج عنه مشكلات أيضاً؛ إلا إنه وبغَضِّ النظر عن المشكلات الناشئة عن مثــل هذه التعاقدات؛ فإنَّ المتعاقدين مــن الخارج الذين يتمُّ استقطابهم لإدارة الخدمات التــي تخضــع للقانون العام قد أثبتوا أنهــم يمثلون تحدياً كبيراً؛ فعلى سبيــل المثال: تبَيَّن أنَّ السجــون التي يُوكَّــل بإدارتها للقطاع الخاص في الولايات المتحــدة الأمريكية؛ يديرها عاملــون ذوو أداء سيئ لم يتلقوا سوى الحَدِّ الأدنى من التدريب اللازم لمثل هذه الوظائف الصعبــة (Bozeman, 2007). ومن ثَمَّ؛ طرحت فريمان (Freeman, 2003) نقاشاً مُوسَّعاً للعديدِ من النقاط؛ لتحديد ما إذا كان ينبغي إلزامُ المتعاقدين من القطاع الخاص بإخضاع العاملين لديهم لبرامج تدريبية مُصمَّمَة خصيصاً لتعريف أولئك العاملين بمعايير وأخلاقيات القطــاع العــام أم لا؛ باعتبار ذلك شرطاً من شروط العقــد. وتوصَّلَت فريمان إلى أنَّ ذلك الأمر سيجعلُ من الشركات الخاصة مكوناً من مكونات القطاع العام الفعلية، كما أنَّ ذلك يــدلُّ عــلى أنَّ هذه الشركات لن تتمتــع بسِمَة تنافسية على الأرجــح في الأسواق الأخرى (Freeman, 2003؛ انظر: Pierre and Painter, 2010).

---

(٩) بالرَّغم من ذلك تنطوي هذه الإستراتيجية على عِدَّة مخاطر كتلك التي أظهرتها تلك الشركات التي تعاقدت مــع الحكومــة على توفير أجهزة الحاسب الآلي؛ لإطــلاق حزمة التبادلات في برنامــج أوباما كير في الولايات المتحدة، (Lipton, Austen and Lafreniere, 2013).

إننــا إن نظرنــا في جميع الوظائف التي يموِّلها المالُ العــام أ / والتي تُقدِّم خدمةً عامةً؛ فستتكوَّن لدينا صورةٌ مكتملةٌ عن الإدارة العامة؛ في حين أننا لو حصرنا تفكيرنا في الموظفين الرسميــين في منظمات الخدمة العامة، والمنظمات الموازية لها؛ فإننا على ما يبدو قد نغفل شريحــةً ضخمةً ومتنامية من الأنشطة العامة. فضلاً عــن ذلك؛ فإنه علينا أن نتساءل عن المَدَى الذي يكون فيه مُقدِّمو الخدمة العامة أكثر أم أقل تمثيلاً للعامة من موظفي الخدمة المدنيــة أنفسهــم، وما إذا كان الدافــعُ وراء عملهم هو القيم التي تنطــوي عليها الخدمة العامة؛ كما هو الحال مع الموظفين المُعيَّنين في القطاع العام.

## ملخص ونتائج:

رغــم أننا ننظرُ إلى البيروقراطية العامة (public bureaucracy) بوصفها مجموعةً من المنظــمات أو ربما منظمة واحدة كبيرة؛ فلا بُدَّ أن ندركَ أنَّ المنظماتِ ليست سوى كياناتٍ خاويــة مــا لم تكون مشغولةً بموظفين. فقد حاولنا في هــذا الفصل أن نُوضِّحَ الأدوار التي يلعبهــا الموظفون العموميون في تقديم الخدمات العامة، والقدرات التي يتمتعُ بها هؤلاء الموظفــون العموميون في اتخــاذ القرارات التي بلا شك تؤثرُ في حيــاة المواطنين العاديين. وتتضمَّنُ جميع الوظائف في النظام البيروقراطي العام؛ عملية اتخاذ القرارات، والتي غالباً مــا تكون قــرارات صعبةً، وتؤثر بشكلٍ ما على حياة أشخــاص آخرين. كما أننا سنخصِّص أحــد فصول هذا الكتاب لمناقشة الكيفية التي يمكــن من خلالها الوصولُ إلى الفَهْم الأمثل لعملية اتخاذ القرارات، أما بالنسبة لهذا الفصل؛ فقد ركَّزنا على صانعي القرار أنفسهم.

أيضــاً أكَّدَ هذا الفصلُ على أهميــة استقطاب الأشخاص «المناسبين» للتعيين في وظائف عامــة، وهناك بُعدَان مــن أبعاد التوظيف لهما أهمية خاصة فيــما يتصلُ بأداء المنظمات العامــة؛ حيــث يتمثلُ البُعْــد الأول في الحاجــة إلى استقطاب «الأفضــل والأذكى» للعمل بالحكومــة. فغالباً ما كانت تُنعَت البيروقراطيةُ العامــةُ بأنها بيئة غير صالحة للعمل لأيِّ شخــص يتمتعُ بالمهارة أو الموهبة، غير أنَّ هنــاك الكثيرَ من الأشخاص الرائعين والموهوبين الذيــن يُقرِّرون إكمالَ مسيرتهــم المهنية في مجال الخدمة العامــة. وغالباً ما يتخذ هؤلاء الأشخــاص تلك الخيارات المتعلقة بمهنتهم، ويبذلــون في سبيل ذلك تضحياتٍ مالية كبيرة؛ ليتمكنوا من العمل على قضايا السياسات العامة المهمة وخدمة أشقائهم المواطنين.

إلى جانــبِ استقطــابِ الموظفين المؤهلين بشكلٍ كبيرٍ للعمل بهــا؛ فإنَّه على الحكوماتِ أن تهتــمَّ قَدْرَ الإمكان بتحويل منظــمات القطاع العام إلى منظمات ممثلة للمجتمع ككل. فالتمثيــل خاصية وسمة مهمــة للبيروقراطية العامة لأسبــاب ديمقراطية، وكذلك لتمكين العامــة من تعزيز مستــوى فاعليتهم في تقديم الخدمات لنطاقٍ متنــوع من عامة الناس. ولم نــرَ سوى القليل مــن الحكومات هي التي حقَّقَت درجةً عاليــةً من مشاركة الأقليات العرقيــة والدينية في أنشطة الحكومة، ويُعــزَى ذلك إلى حَدٍّ كبيرٍ إلى كون النُّظُم التعليمية لا ترحــب كثيراً بأولئك المواطنــين، ولا توليهم نفس القَدْر مــن الاهتمام والترحيب الذي تُعَامِــل به الجماعات السائدة في المجتمع؛ إلا إنه من الملاحظ أن عملية توظيف السيدات قد شَهِدَت تزايداً بدرجة كبيرة.

بالرَّغم من أننا سنركِّز فيما تبقى من فصولِ هذا الكتاب على الهيكل والعملية أكثر من تركيزنا على الأشخاص المعنيين؛ إلا إنه علينا دائماً أن نتذكر أنَّ الأشخاصَ المعنيين والمشاركين في هــذه العملية؛ هم مَنْ يُحفِّزون القطاع العــام. فقد يُصمِّمُ الأشخاصُ البارعون هياكلَ مؤسسيــة أنيقــة وعمليات فاعلة للحكم؛ لكن لو لم يكن الأفــرادُ المعنيون والمشاركون في هــذه العمليــة (كالسياسيين، ومسؤولي الإدارة العامة الذيــن تعرَّضنا لهم هنا) على نفس القَــدْر من البراعة والمهــارة؛ فلن يؤتي هذا الجهد المبذول في تصميــم الهياكل والعمليات ثماره المَرْجُوَّة.

# الفصل الرابع
# الحياد في مقابل الاستجابة

لا شـك أنَّ الإدارة العامة؛ هـي مكونٌ من مكونات النظام السيـاسي؛ ولذا فإنَّ المنهج الإداريَّ ينظرُ إلى النظام البيروقراطي العام باعتباره أداةً إجرائيةً صارمةً يُفترَض فيها عدمُ اختلافها عن الإدارة الخاصة؛ من حيث الجوهر (انظر: الفصل الثاني). لكن المفهومَ الإداريَّ يميـلُ إلى التقليل من قيمة هذه المؤسسـة وطبيعتها بوجهٍ عام؛ بل وربما تجاهلها تماماً، في حـين أنَّ الطبيعة العامة للمؤسسة في ظلِّ الأنظمة الديمقراطية على وجه الخصوص يُقصَد بهـا ضمنيًّا ضرورةُ استجابةِ مسـؤولي الإدارة العامة للضغوط السياسيـة التي يتعَرَّضون لهـا، وذلك بحـدود معينة. بَيْدَ أنَّ السؤال الذي يطرحُ نفسـه هنا هو إلى أيِّ مدًى يجبُ أن يكـون مسؤولو الإدارة العامة قادريـن على الاستجابة، ولمن تكـون الاستجابة؟ هذه ليست بالتساؤلات السهلة؛ ولكنها أسئلةٌ يمكن الإجابة عنها بعدة طرق جميعها صحيحة.

يُركِّـز هذا الفصـلُ على مسـؤولي الإدارة العامة، وعلى حيادهم السيـاسي باعتبارهم أفـراداً، كـما يُركِّز كذلك على قدرتهم عـلى الاستجابة للضغوط السياسيـة؛ فهذه المسألة لا تُعَدُّ مسألةً مهمةً من الناحية السياسية فحسب؛ ولكنها أيضاً تتصلُ اتصالاً وثيقاً بعملية مُسَاءَلة الموظفين العموميين والمنظمات العامة (انظر: الفصل الثالث والعاشر). وهل يجبُ أن يتحمَّلَ مسؤولو الإدارة العامة المسؤولية أمام «رؤسائهم» السياسيين، أو أمام عملائهم، أو أمـام القِيَم السياسية الأكثر شمولية، أم يجـبُ أن يتَّسِموا بالحياد السياسي وألا يتأثروا بالضغـوط السياسية، وأن يُبـدوا مسؤوليةً أكبر تجاه المبـادئ القانونية والأخلاقية بغضِّ النظـر عن الضغـوط التي قد يتعرضون لها من داخل منظماتهـم؟ ومن ثم؛ فإنَّ مسؤولي الإدارة العامـة؛ يجدون أنفسهم في معتركِ العمل المُعقَّد الذي تتضاربُ فيه المطالب؛ ولذا عليهم أن يتخذوا قراراتٍ بشأن الأدوار التي سيضطلعون بها في عملية الحكم.

ذلـك النقاشُ السابـقُ يُفضِي إلى نموذجين أساسيين للدور الـذي يلعبه مسؤول الإدارة العامة (انظر: Fry and Nigro, 1996)؛ حيث يتمثلُ النموذج الأول في الصورة الكلاسيكية للموظـف العـام؛ الذي يرى أنـه يجبُ أن يكون قـادراً على التفاني في خدمـة أيِّ رئيسٍ

سيــاسيٍّ؛ بَيْدَ أنَّ الموظف العام يقومُ في الوقت ذاته بتنفيذ التعليمات الصادرة إليه / إليها؛ فهــو غير ملتزم ببرنامج الحكومــة القائمة فقط، وإنما هو ملتزمٌ أيضــاً أمام الدولة، وأمام العامــة (Kaufman, 1956). أما النموذج الثــاني للموظف العام؛ فهو الصورة البديلة له، وهــي التي تتمثــلُ في كونه موظفاً ملتزماً في الواقع أمــام الحكومة القائمة، وأنه لم يشغل هــذا الموقع إلا لتقديم خدمة تتجاوزُ مُجرَّد تنفيذ التعليمات الصادرة إليه. ويمكنُ تعزيزُ كلا النموذجــين (انظر: أدناه)؛ لكنهــما قد يكونان أكثر ملاءمةً واتساقاً تبعاً للسياق؛ فعلى سبيــل المثال: قد يكون نموذجُ الحياد السياسي الصــارم ملائماً أكثر في النماذج الديمقراطية الصناعيــة المتقدمــة، التي يكون توالي الأحزاب على تشكيل الحكومــة أمراً متوقعاً يُجرَى بشكــلٍ سلمي، ويكون التغيُّر في السياسات المتبعة تغــيراً طفيفاً نسبياً. وعلى النقيض من ذلك؛ يكادُ النموذجُ الأكثر استجابةً أن يكون ذلك النموذج الذي تعتمد عليه أنظمةُ الحكم الأكثر استبداداً. وكما يرى بعضُ الخبراء؛ فإنَّ الدول الحريصة على تحقيق التنمية تتطلبُ إظهــار الموظفين المدنيين لمستويات أعلى من الالتــزام حتى يتسَنَّى لهم الدفع قُدُماً باتجاه السياسات التي قد تكون مثارَ خلاف.

## النموذج المعياريُّ للقدرة على التزام الحياد:

رغــم أنَّ هنــاك نموذجاً شائعاً للقــدرة على التــزام الحياد؛ فهناك عــلى الأقل أصلان فكريان لــه؛ أحدهما يشيع استخدامه بشكلٍ أكــبر في أوروبا، والآخر يُستَخدَم في الولايات المتحــدة؛ إذ نجد قَــدْراً محدوداً مــن الأفكار المشتركة حــول الإدارة العامــة بين هذين النموذجين؛ بَيْدَ أنهما جاءا نتاجاً لأسس تاريخية مختلفة ولكل منهما تداعيات مختلفة على الــدور الذي يضطلع به النظامُ البيروقراطي العــامُّ في عملية الحكم. وبالرغم من أنَّ عُمْرَ كــلا النموذجين يربو على قرنٍ من الزمــان؛ فلا يزالان النموذجين المعياريين للإدارة العامة في كثيرٍ من أنحاء العالم.

## نموذج ماكس فيبر Weberian model:

ترتكــزُ أحدُ النــماذجِ الرئيسية لــدور البيروقراطيــين في القطاع العــام على مؤلفات عــالمِ الاجتماع الألماني ماكس فيــبر (Gerth and Mills, 1946)؛ حيث طَــوَّرَ فيبرُ نموذجاً

للبيروقراطيــة يُعَدُّ بديــلاً للحوكمة المالية، ومغايراً لطابعها الشخـصي الذي كان سائداً في الإمبراطورية الألمانية في ذلك الحين. وقد تَمَّ تصميمُ هذا النموذج ليكون نمطاً نموذجياً،(١٠) وليــس وصفاً لأيِّ نظــامٍ إداريٍّ قائمٍ بذاته، وبالتالي فإنَّ ما ينطوي عليه من نموذجٍ للعلاقة بــين الإداريين والسياسيــين هو نموذج مثالي إلى حَدٍّ ما؛ مثلــه في ذلك كمثل نموذج وودرو ويلسون (Woodrow Wilson) الذي سنشيرُ إليه لاحقاً.

لقد ناقشنــا بالفعل عِدَّة أبعادٍ للنموذج الفيبري المذكور أعــلاه (راجع الفصل الثاني)؛ لكننــا هنــا سنُشَدِّد على الرأي الذي ينــادي بالحيادِ السياسي لموظفــي الخدمة العامة؛ إذ يرتبــطُ هذا الحيادُ بالحسِّ المهني للموظــف الإداري العام باعتباره مهنيًّا يتحرى المساواة في معاملتــه لجميع العملاء، ويُنفِّذ القوانين دون ضغينةٍ أو حقدٍ أو تردد. وفي حين ركَّزَت مناقشــةُ ويلســون لــدور الإداريِّ العام (انظر: أدنــاه) بصورة مباشرة عــلى التفاعل بين السياسيــين والإداريين في المستويات العليا من الحكومة؛ فقــد ركَّزَت مناقشةُ فيبر بشكلٍ أكــبر على معاملة المواطنين. غير أنَّ تصوُّرَ البيروقراطي بوَصْفه مهنيًّا؛ يحتم عليه أن يتَّسِم بالحياد السياسي؛ فلو أنَّ الوظيفة العامة ستكون هي المستقبل المهني لهذا الفرد، إذاً فمن المحتمــل أن تتوالى على هذا الموظف حكوماتٌ متنوعــةٌ، وسيكون من المنتظر منه خدمةُ حكومــات لها رؤًى سياسية متباينــة. ومن ثَمَّ؛ فإنَّ الحيادَ، إلى جانب الكفاءة المهنية؛ هما مطلبان أساسيان لنجاح هذا النظام المهني. إضافةً إلى ذلك؛ يُشدِّد فيبر على مبدأ التوظيف انطلاقــاً من مبدأ الجدارة؛ مما يقلِّل من فرص التوظيف في مجال الإدارة العامة من خلال المحسوبيــة أو من خــلال التعهدات السياسية. وهذا التصــوُّر للأنظمة البيروقراطية ليس ســوى نمطٍ مثــاليٍّ في واقع الأمر، ولا يمكن مصادفته في أيِّ نظــام إداريٍّ واقعي، حتى تلك الأنظمــة الإدارية التي ربما نــرى أنها تتوافقُ على الأرجح مع هذا النموذج المثالي؛ كما هو في ألمانيا والنمســا؛ فإن لديهم موظفين سياسيين في قطاع الخدمة العامة (وهو الأمر الذي يحمــلُ تناقضاً ظاهراً). وفي حقيقة الأمر؛ فإنَّ أغلبَ كبار موظفي الخدمة العامة في ألمانيا لديهم انتماءاتٌ حزبية معروفــة، ومن المتوقع أن يُقدِّموا تلك الخدمة بشكلٍ أساسيٍّ حين

(١٠) في هــذا السياق؛ لا تعنــي لفظة «مثالية» الكمال؛ بل هي نموذجٌ مفاهيمي يُقــاس عليه ويُقارن به أيٌّ من حالات الواقعية، وبالتالي تمثل هذه اللفظة أحدَ أشكال التحليل المقارن للأنظمة البيروقراطية الموجودة في العالم الحقيقي (انظر: ص. ١٩٨٥).

يصلُ حزبهم إلى سُدَّة الحكم. ويتلقى هؤلاء الموظفون نفسَ التدريب، ولهم نفس الخلفية التعليمية التي لدى أيِّ موظف آخر بالخدمة المدنية؛ غير أنهم بلا شك موظفون مُسيَّسُون (Derlien, 1991).

## وودرو ويلسون وحياد الإدارة العامة:

ظلَّتْ أفكارُ وودرو ويلسون تُمثِّل أحدَ النماذج المهمة التي تعكسُ دورَ الإدارة العامة في الولايات المتحدة. فحين كتب ويلسون (١٨٨٧) مقاله الشهير الذي نادى فيه بفَصْل السياسة عن الإدارة؛ كانت الخدمةُ العامةُ الفيدراليةُ لا تزال في مراحلها الأولى. وكان ذلك بعد صدورِ قانون «تنظيم وتحسين الخدمة المدنية في الولايات المتحدة»، والمعروف بقانون بندلتون (Pendleton Act) الذي تَمَّ تمريره قُبيل ذلك بأربعة أعوام فقط، ولم يكن هناك سوى نسبةٍ محدودةٍ من الموظفين العموميين الفيدراليين الذين تَمَّ توظيفهم وَفْقاً لنظام الجدارة. وكان النظامُ الإداريُّ إلى حَدٍّ ما بعيداً عن قانون نظام الغنائم(*) الذي عزَّزه الرئيسُ الأمريكيُّ أندرو جاكسون (Andrew Jackson)؛ لكنه لم يكن بعيداً بالقدر الكافي؛ إذ كان ويلسون يرى أنَّ هناك فارقاً أساسيًّا وجوهرياً بين السياسة والإدارة. وعلى الجانب الآخر؛ كان للسياسيين - خاصةً في الأنظمة الديمقراطية - حق مشروع في اتخاذ القرارات السياسية، كما كان من حقهم المطالبة بتنفيذِ هذه القرارات بدقة وإخلاص. ومن جهةٍ أخرى؛ كان الإداريون مسؤولين عن «الإدارة فقط»، وكان عليهم اتباعُ تعليمات القادة السياسيين الذين يرفعون لهم تقاريرهم. كما أنَّ الإداريين العموميين مسؤولون عن تقديم النُّصْح والمشورة للسياسيين؛ لكنهم يقومون بتلك المهمة دون الإفصاح عن هويتهم، ومن ثَمَّ كان مضمونُ تلك المشورة مسؤوليةَ رجال السياسة وحدهم.

لقد استندَ ويلسون في وَضْعِ هذا النموذج الإداريِّ إلى اثنين من الأسس الفكرية؛ **أولاً:** كتاباته التي صَدَرَتْ مع بداية انطلاق حركة «الإدارة العلمية»؛ فالخبراء من أمثال:

(*) نظامُ الغنائمِ أو spoils system: هو نظامٌ خاصٌّ بالتوظيف والترقية وَضَعَه الرئيسُ الأمريكيُّ أندرو جاكسون في عام ١٨٢٨؛ ليكافئ بموجبه المخلصين لحزبه؛ بإعطائهم مناصبَ في الحكومة؛ حيث يقومُ هذا النظام على أساسِ أن الشخصَ الذي يفوزُ بالانتخابات الرئاسية يستطيعُ إقالة جميع الموظفين الذين كانوا موجودين في زمن الرئيس السابق، ثم يقومُ هو بتعيين موظفين مُوالين له مكانهم، وهذا النظامُ في التوظيف كان قائماً على الواسطة والمحسوبية، ولم تُرَاعَ فيه الكفاءةُ والخبرةُ والجدارةُ. (المترجم)

فريدريك وينسلو تايلور (Frederick Winslow Taylor)، وهنري فايول (Henri Fayol) (1917) كانـوا يرون أنَّ الإدارةَ يمكنُ إقامتها وتنظيم شؤونها على أسسٍ علمية، وأنه ليس هناك سوى «طريقـة مثلى واحدة» لأداء المهامِّ؛ ومن ثَمَّ، بدا أنَّ ويلسون يؤمنُ بالفرضية التـي تقضي بأنَّ الإدارة تحتـلُّ في واقع الأمر مكانةً أرقى من مكانـة السياسة؛ نظراً لأنها علمٌ بحَدِّ ذاتها؛ في حين كانت السياسة مُجرَّد فن. ورغم ذلك؛ كان على الإدارة أن تخضعَ للسياسة لأسبابٍ ديمقراطية.

أمَّا الأساسُ الفكريُّ الثاني الذي استند له ويلسون بشأن الإدارة؛ فكان الحركة التقدُّمية في الولايـات المتحدة الأمريكية (McGerr, 2005)؛ إذ كان أحدُ الآراء الأساسية التي نادت بها هذه الحركـة السياسية؛ هو أنَّ أداءَ الحكومةِ في مجال خدمة المواطنين سيكون أفضلَ لو كانـت أكثر مهنية وغير مُسيَّسَة. وقد تجَسَّدَت هـذه القِيَمُ في إنشاء الدولة لمؤسسات نظاميـة مستقلة؛ كان منهـا على سبيل المثال لجنـةُ التجارةِ الداخلية، وكـان منها كذلك الانتخابـاتُ غير الحزبية؛ خاصـةً في الولايات الواقعة في وسط غرب الولايات المتحدة، كما كان منها أيضاً نظامُ المجالسِ المحلية في الدولة المدنية، وكذلك يسري الأمر نفسه أيضاً على تطوير نظام خدمة مدنية مهني وغير مُسَيَّس.

ما زالت ثنائيةُ ويلسون مستمرةً في التأثير على فكر الحكومة الأمريكية؛ فرغم أنه بإمكان الرئيـس تعيين عدة آلاف من الموظفين على قمة الهرم الوظيفي الفيدرالي (Hollibaugh, Horton and Lewis, 2014)؛ إلا إنـه تظل فكرةُ الحيادِ التي لا يزال على الخدمة المدنية أن تتسم بها وأنَّ عليها ألا تكونَ مُسَيَّسَةً؛ فكرةً سائدةً. وقد ظَهَرَ مفهومُ الحيادِ هذا جزئياً في قانون هاتش (Hatch Act)، وما ماثله من قوانين على مستوى الولاية؛ حيث حَظَرَ هذا القانـون على موظفي الخدمـة العامة ممارسةَ أيَّة أنشطة سياسيـة تتجاوزُ عملية الإدلاء بأصواتهـم في الانتخابـات.[١١] ومن المفارقـات أيضاً أنَّ هذا الفصـل المفترض بين الإدارة والسياسة قد اُستُخدِمَ في الغالب كمدخل لانتقادِ النظام البيروقراطي؛ حيث اعترض النقادُ على قيام «الأنظمة البيروقراطية غير المنتخبة وغير الخاضعة للمساءلة» باتخاذ القرارات.

(١١) لقـد أضعفـتِ المحاكمُ هذه المحظورات بحُجَّة أنَّ موظفي الخدمة المدنية يجبُ أن يكونَ لهم نفسُ الحقوق التي تنصُّ على حريتهم في التعبير - على الأقل خارج إطار العمل - شأنهم في ذلك شأنُ غيرهم من المواطنين الآخرين.

إنــه على الرغمِ من أنَّ فكرةَ الحياد هي فكرةٌ مترسخةٌ ولها جذورها العميقة؛ إلا إنها تعرَّضَــت للنقدِ على الصعيدين الإمبيريقي والمعيــاري (Svara, 2001). فأحدُ التساؤلات المُثــارة حــول هذه الثنائية؛ هــو إلى أيِّ مدًى يمكنُ للأفراد المشاركــين في صُنْعِ السياسات وتطبيقهــا أن يَلْزَمُوا الحياد بصورة حقيقيــة؟ فطالما أنهم يسعون إلى تقديم خدمةٍ جيدةٍ لقادتهم السياسيين؛ فستبقى لديهم أفكارٌ سياسيةٌ؛ خاصةً تلك الأفكارُ التي تتعلقُ بالعوامل التي تؤثر على صياغة سياسة عامة جيدة في المجالات التي يعملون بها. وقد يكون لموظفي الخدمــة المدنية أيضاً هُويَّــات أو انتماءات حزبية؛ فأهالي ضواحــي واشنطن العاصمة في كــلٍّ من ميريلانــد وفيرجينيا هم بلا شك ديمقراطيــون؛ نظراً للعددِ الكبــيرِ من الموظفين الفيدراليــين القاطنــين هناك. ويَرَى جانبٌ آخر؛ أنه من بــين الانتقادات المُوجَّهة إلى مبدأ الفصــل بين السياســة والإدارة؛ أنَّ الإداريين هم في واقع الأمر صُنَّــاعُ سياسات، وأنه ما لم يتم استيعابُ هذه الحقيقة الأساسية؛ فنحن نخاطرُ بإساءة فهمنا لكيفية عمل الحكومات؛ ومــن ثَــمَّ سنجابهُ صعوبــاتٍ؛ خاصةً في فَهْــمِ عملية المساءلــة؛ ومنهــا: **أولاً:** إنَّ معظمَ القواعــد التي تضعها الحكومةُ؛ لم يضعها المسؤولون عن السلطة التشريعية؛ وإنما وضعتها النُّظُــم البيروقراطية مــن خلال إصدارها لمشاريــع قوانين ثانوية (انظــر: ص.٢٠٠٣).[١٢] **ثانياً:** إنَّ الإداريــين حينــما يقومون بتنفيذِ السياسة؛ تكون لديهــم سلطةٌ تقديريةٌ (انظر: الفصــل السادس)، وهي سلطةٌ من شأنها تحديدُ المعنى الفعلي للقوانين، وذلك على سبيل المثــال؛ فالحدُّ الأقــصى للسرعة على الطرق السريعة؛ ليس هو الحَــدُّ الذي أعلنته السلطة التشريعية، وإنما هو الحَدُّ الذي قررت الشرطة أن تضعه موضعَ التنفيذ.

## إنشاء نظامِ الجدارة:

لقد أحدثتْ أفكارُ فيبر وويلسون، إلى جانب تجربة الحكومات لنظام الغنائم الذي جاء به الرئيسُ الأمريكي جاكسون؛ انحيازاً معياريًّا قويًّا مؤيداً لنظام الجدارة. ولذا؛ فقد كانت عمليةُ بنــاءِ نظام بيروقراطي عام منفصل عن السياسة للسَّاعين وراء مستقبل مهني؛ تمثل صراعاً طويلاً لغالبية الحكومات. فالسياسيون الذين يصلون إلى سُدَّة الحكم قد يتشككون في الموظفين المُعيَّنين في عهد الحكومة السابقة، وبالتالي سيرغبون في استبدالهم بموظفين من

(١٢) لمزيدٍ من التوضيحِ لهذه المسألة انظر: كيروين وفيرلونغ (2011) Kerwin and Furlong.

أهـل الثقة المخلصين (انظـر: Geddes, 1994). إذاً؛ فالتساؤلُ المطروحُ أمام الإصلاحيين الإداريـين؛ هـو عن الطريقـة المُثلَى للمُضِيِّ قُدُمـاً نحو خدمة عامة أكـثر مهنيةً. ولا شك أنَّ أحـد أكـثر الإستراتيجيات فاعليةً في هذا الصدد كانت «القبـول» التدريجي للموظفين المُعيَّنـين في وظائـف تتمتعُ بمستقبل مهني جيد. في حين تمنح هـذه الإستراتيجية الحزبَ المسؤولَ عن تشكيل الحكومة ميزةً إضافيةً؛ نظراً للموظفين الذين قام بتعيينهم؛ فهو أيضاً يُحوِّل المناصب من نظام المحسوبية الدائمة إلى نظام الجدارة الذي يتمتعُ بمزايا على المدى الطويل. كـما أنَّ بعض الحكومات حاولت بناء «جُزُر التميُّـز Islands of excellence»؛ من خـلال إنشاء منظمات فردية تعتمـدُ نظامَ الجدارةِ وسط نشـاط واسع للمحسوبية، (Grindle, 1997).

## .. وأيضاً الحاجة إلى الاستجابة:

حتـى وإن لم يتقبَّل المرءُ النموذجَ المتطرفَ الذي جاء به كلٌّ من ويلسون وفيبر اللذين ناديـا بالفصلِ بين السياسة والإدارة؛ فإنه لا بـد وأن يكون هناك شكلٌ من أشكال العلاقة الناجحـة بين هذين الطرفين الفاعلـين والمهمين في الحوكمـة. فالسياسيون يحتاجون إلى الخـبرة التـي يتمتعُ بها الكثيرُ من موظفـي الخدمة العامة، كما أنهـم يحتاجون أيضاً إلى الالتـزامِ الذي يبديه أولئك الموظفون في تطبيـق البرامج العامة، حتى وإن لم يكن موظفو الخدمـة العامة موافقين على هذه البرامج. وعلى الجانــب الآخر؛ يحتاجُ موظفو الخدمة المدنيـة إلى الشرعيـة التي يحظى بهـا السياسيون، كما يحتاجون كذلـك إلى الحماية التي يوفرونهـا لهم ضد إجراءات التدقيـق والرَّقابة العامة؛ حيث لا يكشــف السياسيون عن هويتهم في العادة مما يوفر لهم الحماية.

هنــاك أيضاً علاقـةٌ سياسيةٌ واضحةٌ بين هاتين الفرقتين في كلٍّ مــن النظامِ الديمقراطيِّ وغـير الديمقراطيِّ. فبحسب ما ذكره ويلسون؛ يتمتـعُ القادة السياسيون بالشرعية، ومن ثَـمَّ؛ يتوقع المواطنون ومن بينهم أعضاءُ الأنظمة البيروقراطية غير المنتخبين؛ أن يستجيبوا لمطالــب وتفضيلات القادة السياسيـين باعتبارهم أطرافاً فاعلةً لها شرعيةٌ سياسيةٌ. ورغم أنَّ القـادةَ السياسيـين في الأنظمة التـي تتسمُ بقَدْرٍ أقل مــن الديمقراطية قد لا يتمتعون بالشرعيــة بالمعنى نفســه؛ إلا إنهم أيضاً يتوقعون الاستجابة نفسهـا من موظفي الخدمة

المدنيــة لديهم. كما أنَّ هؤلاء القــادة يمتلكون وسائل للحصول على هذه الاستجابة أقوى مــن الوسائل التــي يمتلكها القادةُ في النظم الديمقراطية؛ لكــنَّ الموظفين البيروقراطيين قد لا يقبلــون أن يكونوا بلا سُلطة وأن يكونوا مُجرَّد مُنفِّذين للأوامر الصادرة لهم؛ فهم أيضاً لديهم أفكارٌ ويريدون تحقيقَ أهداف مُحدَّدة من خلال الحكومة. لذلك؛ فإنَّ هذه العلاقة هــي إحدى العلاقاتِ الشائكةِ داخل عمليــةِ الحكم، وتحتاجُ إلى فهمها بشيءٍ من التفصيل إن أردنا أن نفهم معنى الحوكمة.

## مواقف وأدوار:

يمكــنُ فَهْمُ العلاقة بــين السياسيين والبيروقراطيين من عِدَّة أوجــه؛ أحدها على سبيل المثــال: المواقف التي يعتنقهــا السياسيون والإداريون بشأن أدوارهــم في عملية الحكم؛ حيــث قدَّمَت لنــا البحوثُ التــي أعدَّهــا أبربــاخ (Aberbach)، وبوتنــام (Putnam)، وروكــمان (Rockman) (1981)؛ فضلاً عن غيرهم مِمَّن استخدموا النموذج الأولي لهاتين الفرقتــين - عــدداً كبيراً من أدلــة المقارنة الخاصة بــالأدوار التي يمكــنُ تصوُّرها للسَّاسة والإداريــين. ويعتمدُ هــذا النموذجُ الخاصُّ بأدوار كلٍّ من الفرقتــين الفاعلتين على ثنائية التناقــض بــين البيروقراطيين التقليديــين والبيروقراطيــين السياسيين. فالفئــةُ الأولى من البيروقراطيين ارتضت أن تلعبَ دوراً سلبياً نسبيًّا؛ حيث يتتبعون خُطَى قادتهم السياسيين ويشعــرون بالارتياح الشديد تجاه التصوُّر الفيبري للمســؤول البيروقراطي. في حين تَرَى الفئةُ الثانيةُ من مسؤولي الإدارة العامة مهامَّها بشكلٍ أكثر ارتباطاً بالسياسة وبالمصطلحات السياسيــة، رغــم أنَّ كلمــة سياسي في هذا السياق قــد تعني السياســات الموجودة داخل المنظمة، كما قد تعني أيضاً السياسات الحزبية.

رغــم أنَّ التصورَ الثنــائيَّ لأدوار هاتين الفرقتين يهيمنُ على أغلــب النقاشات الدائرة في هــذا الصَّدَد؛ ولكن يجدرُ بنــا أن نلاحظَ أنه (كما ورد في النِّقاش الدائر حول نموذج الفصل عنــد ويلسون) على أرض الواقــع قد لا يندرجُ الأفرادُ تحت أيٍّ من هذه التصنيفات بشكلٍ كامل. وبحكم طبيعة مهامِّ موظفي الخدمة العامة الذين يشغلونَ المناصب العليا فهم نادراً ما يندرجــون بالكامــل ضمن أيٍّ من هاتين الفرقتين. لذا؛ فــإنَّ الكثيرَ من موظفي الخدمة العامة هم بحكم الممارسة الفعلية هجينٌ بين هذا وذاك (Lee and Raadschelders, 2008)؛

بحيــث يلعبون كلا الدورين بحسب الضغوط والمواقف المختلفة التي يتعَرَّضون لها. ولذا؛ يمكننــا أن ننظـرَ لهم باعتبارهــم «كائنــات برمائيــة» (Campbell and Peters, 1988) تغدو وتروحُ بين البيئة السياسية والإدارية، وتتعامل بنفس القدر من السهولة مع كليهما.

استخــدم دي غراف (2010) De Graaf أيضاً معلوماتٍ سياقيةً لدراسة أدوار موظفي الخدمــة المدنية وعلاقتهم بالسياســين؛ حيث قام على وجه التحديد بدراسة مستوى ولاء العاملــين بالخدمــة المدنية؛ سواء للقــادة السياسيين أو لمنظماتهــم أو لقِيَمهم الشخصية. وقد أسهــم ذلك الأمــرُ في فَهْمِ الطريقة التــي ينظر بها الموظفــون الإداريون العموميون لأعمالهــم، ولكيفية تحقيقهم للتــوازن بين عددٍ من المطالب التــي تتعارضُ مع ولاءاتهم بشكــلٍ كبير. وقد أُجرِيَتْ هــذه الدراسةُ على شاغلي المناصب العليــا في الخدمة العامة؛ ولكــن بعض الأبحــاث المبدئية التي أُجرِيَتْ عــلى مستويــات أدنى في المنظمات؛ وجدتْ ولاءات أخرى أهم، خاصةً الولاء للعملاء.

## الهياكلُ التفاعليةُ:

إنه على الرَّغم من أنَّ مواقفَ الموظفين العموميين قد تتمخضُ عن الكثير؛ إلا إنه يمكننا أيضاً أن نعملَ على دراسةِ الخصائص البنيوية والسُّلوكية للعلاقة بين الموظفين البيروقراطيين والسياسيين. ويرى بيترز (Peters, 1987) وهو أحدُ الكتاب المعاصرين أنَّ هذه العلاقة يمكنُ تحديدُهــا وَفْقَ مقياسٍ يبدأ من هيمنة السياسيين كما يراها ويلسون/ فيبر في أحدِ طرفيه؛ ليصل في طرفه الآخر إلى هيمنة الحوكمة من خلال الموظفين البيروقراطيين. وقد سَبَقَ أن ذكرنا أنَّ هيمنةَ السياسيين قد تكون نمطاً مثاليًّا؛ ولكن هيمنة البيروقراطيين قد تكون نمطاً أكثر مثاليــةً. ورغم ذلك؛ فإنَّ عدم تماثل المعلومــات واستمرارية الموظفين البيروقراطيين في مواقعهــم قد يمنحهم بعض المميزات عــلى السياسيين الذين يبدون أكثر كالهواة في هذا الصَّدد (انظر: Workman, 2015). وبين هذين النقيضين؛ يمكننا تصوُّر ثلاثة أنماط أخرى من العلاقات بين الموظفين البيروقراطيين ورؤسائهم من السياسيين؛ إذ يتمثلُ النمطُ الأولُ في «حيــاة القرية»؛ حيث وَصَفَ كلٌّ من هوغ هيكلو (Hugh Heclo) وآرون ويلدافسكي (Aaron Wildavsky) 1974؛ (وانظــر أيضــاً: Parry, 2003) العمــلَ في وزارةِ الخزانة البريطانية بأنه أشبه بالعيشِ داخل قرية يتمتعُ سكانها بخلفياتٍ اجتماعية متشابهة نسبياً؛

فهم قد عاشوا وعملوا معاً على مدار سنوات أو حتى عقود، ولديهم اهتمامٌ مشتركٌ بعملية الحكم. ومن الملاحَظ أنَّ الصِّراعات داخل هذه القرية هي صراعاتٌ محدودةٌ؛ نظراً للقِيَم المشتركة التي يعتنقها أهلُ القرية. ورغم أنه كان من الممكن - في كثير من الحالات - أن تتعرضَ هذه القرية الهادئة للدَّمار؛ بسبب إصلاحات إدارة الأعمال العامة والتحديث بشكلٍ عام (انظر: Halligan, 2001)؛ إلا إنه قياساً على ذلك فما زالت هناك حالاتٌ يمكنُ أن تعملَ فيها الطبقاتُ السياسيةُ والبيروقراطيةُ معاً بتوافق تام؛ وهو ما قد يُحدِّد العلاقةَ بين السياسيين والبيروقراطيين، (انظر: t Hart, 2006).

هناك نموذجٌ بديلٌ للعلاقة بين رجال السياسة والبيروقراطيين، ويمكنُ أن يُطلَق عليه «الحياة الوظيفية للقرية»؛ حيث لا تُحَدَّد مواقعُ القرى في هذا النموذج أفقيًا؛ فهي لا تأتي على قمة اهتمامات الحكومة؛ بل على الأحرى تُحدَّد مواقعها رأسيًّا، ويتمُّ توصيفُها وَفْقَ مجالات السياسة الوظيفية، والتي تشملُ الصحةَ، والزراعةَ، والبيئةَ ... إلخ. وقد تَمَّ توصيفُ هذه التقسيمات الرأسية داخل القطاع العام أيضاً بأنها عبارة عن «صوامع وظيفية» أو «دوَّامة» كما تَمَّ توصيفها أيضاً بالكثير من المسميات الإيجابية المتعددة؛ لكن الشاهد في الأمر هو أنَّ كلَّ مجالٍ من مجالات السياسة داخل الحكومة يسعى إلى السيطرة على السياسات الأخرى في محيط عمله؛ كذلك فإنَّ السياسيين والبيروقراطيين الموالين لهم يعملون سويًّا لحماية استقلاليتهم ضِدَّ توغلِ مصالح الآخرين؛ إذ يُضطر البيروقراطيون الذين ينظرون للوظيفة على أنها المستقبلُ المهنيُّ المرموق، في كثير من الأحيان - إلى محاولةِ إقناع الوزراء وغيرهم من السياسيين بقبولِ الآراء السياسية التي يعتنقُها الأعضاءُ الدائمون في المنظمة؛ في حين يسعى الوزراءُ إلى كَسْب النفوذِ السياسيِّ من خلال الدفاع عن وزاراتهم ودعمها. لذا؛ فهناك توجُّه نحو بناء علاقات تعايش بين الجهات الفاعلة داخل هذه الهياكل الرأسية.[١٣]

في النهاية؛ فإنَّ هناك أحدَ أنماطِ العلاقة بين رجال السياسة والبيروقراطيين، وهو نمطٌ يتصفُ بالصِّراع بين السياسيين والإداريين؛ إذ من الطبيعي أن نَجِدَ بعضاً من التوتر بين هذين العنصرين الفاعلين؛ فهم قد وصلوا إلى مناصبهم هذه في الهيكل الوظيفي

(١٣) ترتبطُ هذه الهياكل الرأسية أيضاً بشبكات السياسة والمجتمعات المعرفية داخل بيئات هذه المنظمات. انظر: الفصل السادس.

للدولـة بطـرق متباينة، ولدى كلٍّ منهم مسـارٌ مهنيٌّ مختلفٌ وربما لكـلٍّ منهم أولويات سياسيـة مختلفة. ومن ثَـمَّ؛ قد ينشأ الصِّراعُ على وجه الخصـوص حين يكون هناك تغيُّرٌ في الحـزب السياسي الذي يسيطـرُ على منظمةٍ ما، وعندما تكـون المنظمةُ ملتزمةً بشكلٍ واضـحٍ بتبَنِّي سياسةٍ بعينها؛ فعلى سبيل المثال: حين تتولى حكومةُ حزب المحافظين المهامَّ البيئية؛ فغالباً ما يُواجَهون بالنشطاء البيئيين الملتزمين الذين لا يتقبلون إجراءَ أيَّة تغييرات في أولويات السياسة التي يعملون وَفْقـاً لهـا. وقـد لا يكون هذا صراعـاً حزبيًّا بالمعنى الدقيق؛ وإنما هو على الأحرى صراعٌ حول السياسات المُتَّبَعَة.

## صفقات الخدمة العامة:

ثمـة طريقة ثالثة لفَهْـم أوجه التفاعل بين رجـال السياسـة والبيروقراطيين تتمثلُ في اعتبارهـا صفقاتٍ يتمُّ الاتفـاقُ بشأنها بين كلا الطرفين. كان أولُ مَـنْ طَرَحَ هذه الرؤية برنارد شافر (Bernard Schaffer (1973، ثم جاء كريستوفر هود ومارتين لودج (Hood and Martin Lodge (2006 ليطورا النقاشَ الدائر حول هذه الصفقات بشكلٍ أكبر؛ حيث تناولت الدراسةُ التي قاما بإجرائها على صفقات الخدمة العامة في عددٍ من الأماكن؛ تحليلَ طبيعـةِ هـذه الصفقات التي قد تتمُّ بين هذين الطرفين، وهـي صفقاتٌ ضمنيةٌ أكثر منها صريحـة. وعلى الجانب الآخر؛ يبحثُ السياسيون عن الخـبرة والولاء والدَّعم من جانب موظفيهم المدنيـين ويعتمدون عليهم؛ في حين يميلُ العاملـون بالخدمة المدنية بوجهٍ عام لتقديـم الدَّعم لرجال السياسـة شريطةَ أن يتلقوا الدَّعم هم أيضـاً عند الحاجة، وألا يتمَّ الكشـفُ عن هويتهم وأن تتوفرَ لهـم الحمايةُ الكافية ضدَّ العقوبـات الخارجية التي قد يتعرضون لها جراء المشورات السياسية التي يقدِّمونها لرجال السياسة.(١٤)

رغـم أنَّ المفهـومَ السائدَ لصفقات الخدمـة العامة له دوره في الوقـوف على حقيقة العلاقـة بين موظفي الخدمة العامة ورجال السياسة؛ إلا إنَّ النموذجَ الأدقَّ والأعمقَ لهذا المفهـوم يُقـدِّم لنا مزيداً مـن الرؤى الأكثر عمقـاً؛ فعلى سبيل المثال: يميِّـز كلٌّ من هود ولودج (Hood and Martin Lodge) بين نموذجِ صفقات الأمين ونموذج صفقات الوكيل؛

(١٤) هـم بالطبـع لا يتوقعون من السياسيين إساءةَ استغلال سلطتهم؛ مـن أجل توفير الحماية لهم ضد الإجراءات التي قد تُتخَذ ضدهم.

إذ يشيرُ النمــوذجُ الأولُ إلى تمتُّع الموظفين المدنيين بسُلطة مستقلــة بموجب الدستور؛[١٥] في حــين يتضمنُ النموذجُ الثاني وهو النموذج الأكثر شيوعاً؛ نوعاً من التفويض الصريح من الوزيــر أو من أيٍّ من المسؤولين السياسيين. كما بَرَزَ مفهــومُ صفقات الخدمة العامة من التجربة البريطانيــة غير أنه أُستُخدِمَ في استكشاف العلاقةِ بــين السياسيين والبيروقراطيين في عددٍ من الدول الأخرى؛ فعلى سبيل المثال: أحدثت الطبيعةُ المتغيرةُ للحكومة في هونغ كونغ تحوُّلاً ملحوظاً في صفقات الخدمة العامة هناك (Burns, Wei and Peters, 2013)، مــع تقلُّص دورِ الخدمة المدنية بشكــلٍ كبير في تلك الحكومة التي اتَّسَمَتْ بكونها مُسيَّسَة بدرجة كبيرة. كما شَهِدَ هذا النموذجُ من الصفقات في الدنمارك أيضاً تحوُّلاً تدريجيًّا حتى باتت صفقات ضمنية غير معلنة بشكلٍ كبير (Salomonsen and Knudsen, 2011).

## التسييسُ المتزايدُ:

هنــاك نمطٌ آخرُ في القطاع العام لا يقل أهميةً عــن الأنماط السابقة؛ وهو ذلك النمطُ الذي يؤثرُ على العلاقة بين رجالِ السياسة وموظفي الخدمة المدنية؛ ألا وهو تصاعدُ موجة التسييسِ (politicization) للقطاع العام؛ حتى في الدول التي كانت تعتمدُ نظامَ توظيفٍ قائمٍ على أساس الجدارة (انظر: Peters and Pierre, 2004; Neuhold, vanhoonacker and Verhey, 2013). وهنــاك دلائلُ على وجودِ عــددٍ متزايدٍ من وظائف القطاع العام التي تَمَّ شغلهــا بموظفين لم يجتازوا اختباراتِ الجدارة، وأنَّ الولاء السياسي يحظى بتقديرِ واهتمام الوزراء وغيرهم من رجال السياسة بصورةٍ متزايدة.

لكــن؛ لماذا أضحــتِ النظمُ السياسيةُ التي كانت تؤكدُ عــلى مبدأ التوظيف على أساس الجدارة؛ أكــثرَ اهتماماً وحرصاً على التأكيد على مبدأ التوظيف على أساسٍ سياسيٍّ؟ لا شك أنَّ أحد الأسبــاب الرئيسية لذلك التحوُّل كان التأكيد عــلى الاستقلال التنظيمي والإداري المصاحــب لإصلاحــات إدارة الأعمال العامة الحديثة، ومن هنــا يمكننا القول ببساطة بأنَّ

(١٥) كانــت هذه الصفقةُ نتيجةً لتصورات موظفي الخدمــة المدنية المعنيين؛ فحتى لو لم تكن لديهم صلاحياتٌ رسميةٌ؛ فهــم على يقــينٍ بأن لديهم دوراً أهمَّ يتمثلُ في كونهم موظفي الدولة، أو هــم في هذا المنصب من أجل الجمهور، وليس الوزراء. وهذا التصوُّر غالباً ما يكونُ هو التصور السائد والمتأصل في الخدمة العامة. انظر: على سبيل المثال، Bourgault and Van Dorp (2013).

إصلاحــات إدارة الأعمال العامة الحديثة جعلت تسييسَ النظام البيروقراطي أمراً ضرورياً (عــلى الأقــل في عيون القــادة السياسيين)، وأنه أصبــح ممكناً بدرجة كبــيرة. كما يمكننا القــول **أولاً:** إنَّ إنشاء عدة مؤسسات وكيانات مستقلة داخل القطاع العام (Pollitt and Talbot, 2004)؛ وَضَــعَ القادةَ السياسيين في موضع المسؤولية عن السياسات العامة (على الأقــل في أذهان ناخبيهم)؛ في حين هــم في الحقيقة يمارسون دوراً محدوداً نسبياً على تلك السياســات. كما أنَّ إضافة المزيد من موظفي الخدمة المدنية السياسية إلى هذه المنظمات قــد تكونُ إحدى الوسائل المُتَّبَعَة لتقليص الفجوة بــين المسؤولية والسيطرة. **ثانياً:** توفر إصلاحــاتُ إدارة الأعــمال العامة الحديثة أيضــاً الوسيلةَ التي من خلالها قــد يُبرِّر القادةُ السياسيــون زيادة مستويات التسييس في النظام الإداري. ومن الآراء الأساسية لإصلاحات إدارة الأعــمال العامــة أنَّ الإدارة هي الإدارة؛ سواء في القطاع العــام أم الخاص، وبالتالي؛ فــإنَّ الدفاع عن الإدارة النوعية يجعلُ من المقبول، وربمــا من المُحبَّذ، كَسْر حاجز الهياكل المهنيــة المنغلقة التي تتبناها الخدمة المدنية والسماح للمزيد مِمَّن هم من خارجها بتولِّي مناصب داخل الحكومة. في حين يمكنُ تفسيرُ ذلك بالرغبة في تعيين مديرين أكثر كفاءةً في القطــاع العام؛ فقد يُستَخدَم هذا الأمر أيضاً لتعيين المخلصين من رجال السياسة في مواقع كان يشغلها موظفو خدمة مدنية مهنيون.

## أنماطُ التسييس:

حتى الآن كنا نناقشُ التسييسَ وجميع التعيينات السياسية كما لو كانا شيئاً واحداً، غير أنه علينا التمييز بين الأنواع المختلفة للتوظيف المُسَيَّس، ومحاولة فَهْمِ مختلف التداعيات لكــلٍّ منهــا. ففي دراسةٍ أُجرِيَت حول التوظيف عن طريــق المحسوبية في ولايات أمريكا اللاتينية؛ يذكر فرانشيسكو بانيزا (Francisco Panizza) وزملاؤه (٢٠١٦) أنَّ هناك ثلاثة أنماط أساسية للمُعيَّنين السياسيين في تلك النظم؛ وهي فئاتٌ تنطبق أيضاً على أجزاء أخرى مــن العالم (انظر: Meyer - Sahling and Veen, 2010). وتوجد بعضُ أنماط التسييس والمحسوبية هذه في حقيقة الأمر في الأنظمة التي عادةً ما يُنظَر إليها بوصفها أنظمةً قائمةً على مبدأ الجدارة، وتعمل بكامل قوتها (Grindle, 2012).

يؤكـد التصنيفُ الذي وضعه بانيزا وزملاؤه أنَّ مصطلـح العملاء؛ هو البديل لمصطلح المحسوبيـة، وهـذا التصنيف بوجهٍ عام هـو أكثر التصنيفـات بُعداً عن نظـام الجدارة. وقد أُستُخـدِمَ هذا المصطلح؛ ليعني تعيينَ عددٍ كبيرٍ من العناصر الموالية للسياسيين؛ لشغل وظائـف في الحكومـة ليست لها توجُّهـات سياسية أو لا تتطلب التزامـاً مُحدَّداً بأهداف الحـزب الحاكم فيـما عدا الهدف الأساسي، وهو إعادة انتخـاب الحزب والاحتفاظ بقوته كمنظمـة. هـذا النمطُ من التسييس مثل: «وظائف للفتيـة و(الفتيات)»؛ هو نمطٌ شائعٌ في الكثـير مـن دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا (انظـر: Grindle, 2012; Hyden, 2013)، وقد يُسفِر هذا التوجُّه عن زيادة مفرطة في أعداد موظفي القطاع العام.

النـوع الثاني من تعيينات المحسوبية أُطلِـقَ عليه اسم «الكوادر»؛ حيث تُستَخدَم هذه الكوادر كحلقـة وَصْلٍ بين الحزب السياسي صاحب السلطـة، والمسؤول عن إدارة شؤون الحكومـة، كما قد يؤدون مهامَّ متنوعةً؛ من بينها ضـمان تنفيذ الحكومة لبرنامج الحزب؛ خاصـةً حين يكون الحزب براغماتيـاً بشكلٍ كبير. وقد يؤثر نظـامُ الكوادر في المستويات الأدنى داخـل النظـام البيروقراطي؛ محاولاً بذلك تطبيق برامـج الحزب والحكومة. وكما سَبَـقَ أن أشرنا؛ فإنَّ هذه الأنماط ليست قـاصرةً على أمريكا اللاتينية أو غيرها من أنظمة الحكـم الانتقالية؛ فقد لاحظ باول لايت (Paul Light (2005 نمطاً مماثلاً لهذه التعيينات الحزبية في مستويات دنيا داخل النظام البيروقراطي الفيدرالي الأمريكي.

أخـيراً؛ هنـاك بعـضُ الوظائـف القائمة عـلى المحسوبيـة، والتي تأتي تحـت مُسمَّى «المستشاريـن»، وهـي بلا شك أحدُ أشكـال المحسوبية؛ التي يرى أغلـبُ الناسِ أنها أكثرُ قبـولاً أو على أقلِّ تقدير أقـل إضراراً بمبادئ الجدارة عن النوعين الآخرين. فالمستشارون هـم المسؤولون عن تقديم النصيحة للقادة السياسيين؛ سواء في مجال السياسة أو الإدارة، وهـم متواجـدون في جميع الأنظمة السياسيـة ولكن بأعداد متفاوتـة؛ فنجد على سبيل المثـال لدى الـوزراء في فرنسا، وبلجيكا وعدد من الحكومـات الأوروبية الأخرى؛ مجالسَ استشارية تتمثلُ مهمتهـا في تقديم النصح والمشورة والمساعدة في تنفيذ السياسات داخل المنظمـة (Eymeri - Douzanes, Boix and Mouton, 2015). كما تستخدمُ الكثيرُ من الـدول الأخرى المنصبَ المكافئ لمنصبِ المستشار الخاص في المملكة المتحدة، (Shaw and Eichbaum, 2014).

## النتائج:

إنَّ عمليــةَ تسييــس الخدمــة العامة؛ هــي عمليةٌ لهــا العديدُ من الآثــار على النظام البيروقراطــي العام نفسه، كما أنَّ لها آثارَها أيضاً على قدرة الحكومات على اتخاذ وتنفيذ قــرارات سياسيــة صائبة، وليس بالــضرورة أن تكونَ جميع هذه الآثــار سلبيةً؛ فقد كان للجاذبيــة المعيارية العامة لنظام الجدارة أثرٌ في إضفاء الطابع المؤسسي على الفرضية التي تقــضي بأنَّ أيَّ إجــراءٍ لتسييس الوظائف؛ هو إجراءٌ له آثاره السلبيــة. غير أننا لو أعملنا المنهــجَ التحليليَّ؛ لوجدنــا أن الإدارة المُسَيَّسَــة ليست بالــضرورة إدارةً فاسدةً أو عديمة الكفاءة بطبيعتها؛ فكما هو الحال بالنسبة للعديد من أنماط اختيار النظام الإداري؛ يعتمد الخيــارُ الأفضل على عددٍ مــن الاحتمالات. وربما كان الأثرُ السلبــيُّ الأهمُّ للتسييس على نطــاق واســع هو انهيارُ المؤسسة أو ربما الإخفاق في إنشــاء مؤسسة للخدمة المدنية. وفي حــين نميلُ إلى مناقشة السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية والمحاكم بوَصْفها المؤسسات الرئيسيــة للحكومة؛ فإنَّ البيروقراطية تُعَــدُّ إلى حَدٍّ كبيرٍ المؤسسةَ الكبرى في القطاع العام. ومــا من شكٍّ في أنَّ استدامة واستقرار المؤسسة له دورٌ محوريٌّ في إنجاحها؛ حيث إنَّ ذلك الاستقرار يُشكِّل ذاكرةً تنظيميةً يتمُّ الرجوع إليها عند صُنْع القرارات، كما أنه يُشكِّل أيضاً درجةً من درجات «الالتزام ذي المصداقية» عند عملاء المنظمة. ومن ثَمَّ؛ فليس بالضرورة أن يكــونَ التخلِّي عــن ذلك الأمر لصالحِ الاستجابة السياسية؛ هــو القيمة الأفضل بالنسبة للحكومة والمواطنين.

إضافةً لما لذلك الأمر من تداعيات على المؤسسة؛ فقد يكون هناك أيضاً آثارٌ بالغةٌ على عمليــة التوظيف حال سريانها وَفْقَ ذلك التصوُّر؛ إذ قد يكون من الصعبِ على الحكومات أن تجدَ الموظف «الأفضل والأذكى» إذا عَرَفَ الجميعُ أنهم قد يُفصَلُونَ من العمل لأسبابٍ سياسيــة، أو أن الحكومــات قد تقومُ بتعيــين موظفٍ ما من منطلقٍ سيــاسي؛ ولربما صار هــذا الموظفُ في المستقبــل رئيساً لهم داخــل المنظمة التي يعملون بهــا، وذلك بحسب التسلســل الهرمي. فلو كان البيروقراطيون المرتقبون يرغبون في بناء مستقبل مهني جيد، ويطمحــون إلى درجة من درجات التنبؤ المُسبَق بما سيكــون عليه مستقبلهم المهني؛ فقد يجــدون التأثير السياسيَّ المحتملَ عــلى مستقبلهم المهني أمراً بغيضاً. كما قد يشعرُ هؤلاء الموظفــون المرتقبون أيضاً بقَدْر من الالتزام تجاه الدولــة والعامة أكبر من أيِّ التزامٍ آخر

تجــاه أيٍّ حزبٍ سياسيٍّ بعينه (انظر: J. R. Thompson, 2006). وعلى النقيض من ذلك؛ قــد تجتذبُ خاصيةُ التنقلِ إلى داخــل أو إلى خارج النظام الإداري الأكــثر تسييساً؛ أفراداً آخريــن يأملون في التأثير عــلى الحكومة؛ لكنهم لا يرغبون في بنــاء مستقبل مهني داخل القطــاع العام. ومن ذلك على سبيل المثــال؛ أنَّ التنفيذيين السياسيين المُعيَّنين في الحكومة الفيدرالية الأمريكية غالباً ما يكونون من الموهوبين بشكلٍ كبيرٍ، وقد ينشأ لديهم التزامٌ ما تجــاه قائدٍ سياسي أو تجاه قضيةٍ سياسيةٍ بعينهــا؛ ولكنهم لا يرغبون في أن يستقروا مهنيًّا داخــل الحكومة. ومن هذا المنطلق؛ فإنَّ الحكومات قد تتمكنُ من الحصولِ على خدمات موظفين أفضل ولو لفترات قصيرة.

إذاً؛ علينا في النهاية أن نتساءل عمَّا إذا كان أداءُ الحكومة يتأثرُ بعمليات تسييس النظام البيروقراطي أم لا. للإجابة عن هذا التساؤل نؤكدُ أنَّ القناعةَ التي تشكَّلَت في أذهان المنادين بنظــامِ الجدارة؛ هي أنَّ الأفــرادَ المُعيَّنين من خارج الحكومة هــم في الأساس «متطفلون سياسيــون» لا يفهمــون الحكومة، ويفتقرون للمعايير المناسبــةِ للمشاركة في عملياتها.(١٦) وكــان الدليلُ على ذلك من الولايات المتحدة؛ حيث حقَّق المُعيَّنون سياسيًّا لمنصب مديري برامــج؛ مُعدَّلَ نجاحٍ أقل من نظرائهــم (Gallo and Lewis, 2012). لكن ذلك قد يكونُ نتيجــةً لتأثير نمطٍ بعينه مــن أنماط المحسوبية المُطبَّقة في الولايــات المتحدة، بالإضافة إلى بعــض أنماط التوظيف التي تصاحبُ الحملات الانتخابية الرئاسية (Hollibaugh, 2015)؛ وهو الأمرُ الذي يؤكدُ أنَّ المُعيَّنين في منصبِ المستشار السياسي أو في منصبِ المدير، ولم يكن لهم دورٌ في الحملة الانتخابية للرئيس؛ سيكونون بالضرورة أقلَّ نجاحاً.

## الاستجابةُ للعامة:

إضافةً إلى استجابةِ مسؤولي الإدارة العامة لكبار القادة السياسيين داخل المنظمات التي يعملون بها؛ فمن المُتوقَّع أيضاً أن يتحلوا بشيءٍ من الاستجابة الخارجية؛ بمعنى الاستجابة

(١٦) ينطبــقُ ذلــك على بعضِ المُعيَّنين كما هو الحال في القضية الشهيرة لمايكل دي. براون Michael D. Brown، الذي كــان يديرُ الوكالة الفيدرالية لإدارة الطــوارئ (FEMA) خلال فترة الرئيس جورج دبليو بوش؛ حيث شغل براون منصــبَ رئيــسِ الوكالة خلال الفترة التي تعرَّضَت فيها البلادُ لإعصار كاترينا في نيو أورليانز، وكانت طريقة تعامله مع الوَضْع كارثية.

لأصحـاب المصالح المستفيدين من البرامج التـي تُقدِّمها تلك المنظمات، والاستجابة كذلك للعامـة الذين يُوجِّهون هذه الخدمات لهم. وتُعتَبَر الاستجابةُ على هذا النحو عاملاً شديدَ الأهميـةِ في تحديد قدرةِ الحكومة على خدمة العامة؛ غـير أنَّ الالتزامَ بالاستجابة قد يثيرُ أيضاً تساؤلاتٍ حول مدى هيمنة مصالح بعينها على المنظمات، أو ربما حول مدى المسؤولية الجسيمة التي تقعُ على عاتق المنظمات للوفاء باحتياجات عملائها - وهو الأمر الذي يُضِرُّ بمصالح دافعي الضرائب، ويُضِرُّ كذلك «بالصالح العام».

لا شـك أنَّ هنـاك جماعاتٍ داخـل المجتمع تهتـمُّ بجميع البرامج العامـة ومحتواها، وتهتـمُّ كذلك بمستـوى تنفيذها؛ فنجد على سبيـل المثال أنَّ الفلاحـين ومُصنِّعِي الأغذية لديهـم اهتمامٌ بالعمليات التي تقومُ بها وزاراتُ الزراعة، وإن كانت مصالحُ كلٍّ من هاتين المجموعتين متباينةً؛ في حـين تهتمُّ الهيئاتُ التابعةُ لهذه الوزارات، وكذلك المتقاعدون من العاملـين بها بقراراتِ البرامج الاجتماعية التـي تتعلقُ برواتب التقاعد. ومن المفترض أن تخضعَ المنظماتُ العامة للمساءلة أمام القوانين التي تديرها؛ ولكن يجبُ أيضاً أن ننتبه إلى أنهـا تعملُ ضمن بيئةٍ سياسيةٍ تحتاج فيها إلى توفير الدعم لميزانياتها وللتشريعات التي قد تسعـى إلى تمريرها. لذا؛ فإنَّ على هذه المنظـمات التابعة للقطاع العام أن تتوخَّى الحَذَرَ الشديـدَ في استجابتها لأصحاب المصالح والمستفيدين من برامجها؛ كما أنَّ عليها في الوقت ذاتـه أن تديـرَ القانونَ وَفْقَ السياق الذي صِيْغَ من أجلـه. وتجدرُ الإشارةُ هنا إلى وجودِ عـددٍ كبيرٍ من الدراسات التي ناقشت قضية هيمنة أصحاب المصالح على المنظمات (انظر: Bo, 2006) كـما تناولت هذه الدراسات أيضاً استغـلالَ السلطة العامة في تحقيق أغراضٍ خاصـة. وقـد تكون لدى أصحابِ المصالـح الرغبةُ في التأثير على قـرارات المنظمات التي تؤثـر عليهم، ويرغبون في استغلال نفوذهم السيـاسي، وممارسة صلاحياتهم على واضعي التشريعات والناخبين؛ حتى يتحقق لهم التأثيرُ المرجو.

كذلك؛ فإنَّ للإدارةِ العامة أيضاً اتصالاً مباشراً بعملاء البرامج العامة، وهي برامجُ يُتوقَّع استجابتهـا لمتطلبات هؤلاء العملاء. ولذا؛ فقد اعتمدتْ دراسةُ «النظم البيروقراطية التي تتعاملُ مباشرةً مع الجمهور» (Meyers and Nielsen, 2012) في أحد جوانبها على توقُّع هذه الاستجابة. ونؤكد مجدداً أنَّ المنظمة والمسؤولين الإداريين عليهم أن يكونوا حذرين عند الموازنة بين الاستجابة والمطالب الأخرى؛ إذ يتعينُ على أولئك الإداريين، من ناحيةٍ، اتباعُ

القانون ومعاملة عملائهم دون ضَجَرٍ أو تحيُّز مثلهم في ذلك كمثل الموظفين البيروقراطيين الصالحين من أنصار المنهج الفيبري. ومن الناحية الأخرى؛ فإنَّ هذه التفاعلات مع العملاء قــد تتحققُ من خلالها استجابةُ الإداريين لاحتياجــات هؤلاء العملاء، وربما الاستجابة لهم بقــدرٍ أكــبر مما ينبغي؛ وهو الأمــر الذي قد يؤدي بهم في أقصى حالاتــه للخضوع لهيمنة العملاء بنفس الطريقة التي قد يهيمنُ عليهم بها أصحاب المصالح.(١٧)

## التوازنُ بين الحيادِ والاستجابة:

كَشَفَ النقاشُ السابقُ عن مدى جدوى مفهوم الحيادِ ومفهوم الاستجابة في فَهْم طبيعة الإدارة العامــة؛ إذ يجبُ على جميع الحكومات اتخاذُ قراراتٍ بشأنِ كيفية إدارة الموظفين العموميــين العاملــين بها، وأن تُقــرِّر إلى أيِّ مدًى ينبغي أن تتوســعَ في التعيين على أساسِ الجــدارة عــلى نطاق مؤسسات القطاع العــام (Jacobsen, 2006). وعــلى الرغم من أنَّ الجميــعَ يتغنون بمزايا هــذا النظام؛ إلا إنَّ كــلَّ الأنظمة السياسية لم تخــلُ من الوظائف المُسيَّسَــة، ومن هنا يَــبْرزُ التساؤلُ حول أيِّ مستوًى يتمُّ تعيــينُ هؤلاء الموظفين المُسيَّسِينَ داخل الحكومــة، ولأيِّ غرضٍ يتمُّ تعيينهم؟ وهنا نؤكدُ عــلى أنَّ الموروثَ الإداريَّ الراسخَ في ثقافــة الدول المختلفة؛ يؤثرُ على طبيعة العلاقة بــين السياسيين والبيروقراطيين (انظر: Peters تحت الطبع). فلقد وجدنا على سبيل المثال فوارقَ واضحةً بين البلدان التي وردت الإشــارةُ إليها في الكتاب الأصــلي المعنون «البيروقراطيون والسياسيــون في الديمقراطيات الغربيــة Bureaucrats and Politicians in Western Democracies» بقلــم أبربــاخ، وبوتنــام، وروكــمان (Aberbach, Putnam and Rockman 1981). عــلاوةً على ذلك؛ فــإنَّ المــوروثَ الإداريَّ الأنجلو أمريكي يؤكدُ على مبدأ الفصل بــين السياسة والإدارة أكثر مــما يؤكد عليه المــوروث النابوليوني، على سبيل المثال؛ الذي تبــدو فيه السياسة والإدارة أكثر تَواؤُماً وتوافقاً (Ongaro, 2010). وبالمثل؛ فإنَّ المحسوبية في أمريكا اللاتينية وغيرها مــن الأنظمــة النامية والانتقالية تؤدي إلى تحقيق الحَــدِّ ألأدنى من الانفصال بين السياسة والإدارة (Panizza, Ramos and Schleris, 2016).

(١٧) تشــيُر بعــضُ الأدبيات البحثية إلى وجهة نظرٍ مغايرة تماماً لهذا الأمر؛ حيث ترى هذه الأدبيات أنَّ موظفي الخدمة المدنية يستغلون سلطتهم في السيطرة على أولئك العملاء، (انظر: Piven and Cloward, 1993).

قد تتأثرُ طريقةُ تفاعل الموظفين البيروقراطيين مع السياسيين، ومع ما يتمتعون به من سلطـات نسبية في العمليات السياسية بعددٍ مــن المستجدات التي قد تواجههم في هياكل الحكــم وعملياته؛ فعلى سبيل المثال: تدفعُ الأزماتُ بالسلطــة للمستويات الأعلى باتجاه السياسيــين الذين ينبغي حينها أن يتخــذوا قراراتٍ سياسيةً خطيرةً (Peters, Pierre and Randma - Liiv, 2011) وإن كــان ذلــك بمشورةِ موظفيهم المدنيــين. ورغم ذلك؛ فقد يسعــى السياسيون أيضاً إلى الإلقاء بمسؤولية اتخاذ القرارات السياسية الصعبة على كاهلِ موظفي الخدمة المدنية؛ لتجَنُّب توجيه اللوم لهم حال إخفاقهم، أو حال اتخاذهم قراراتٍ لا تَلْقَــى قبولاً لدى العامة (Hood, 2011). كما تميلُ بعضُ مجالات السياسة؛ خاصةً تلك التي لها محتوًى تقني مؤثر؛ إلى أن تُعطِي البيروقراطيين المخضرمين مساحةً كبرى من حرية التصرف فيما يتعلقُ باتخاذ القرارات أكثر مما يحدثُ في معظم مجالات السياسة. وأخيراً؛ سيقومُ جميعُ الأفراد «بأداء» الأدوار المنوطة بهم باعتبارهم سياسيين وبيروقراطيين أيضاً؛ ولكن بفروق فردية؛ حيث ستؤثر هذه الفروق على أنماط التفاعل؛ فعلى سبيل المثال: قد يحــاولُ بعضُ الرؤساء الأمريكيين، والمسؤولين رفيعي المستوى في مجلس الوزراء؛ ممارسةَ قَــدْرٍ من السُّلطــة السياسية؛ في حين يرغبُ آخرون في تفويــض هذه السلطة لغيرهم من السياسيين أو موظفي الخدمة العامة المهنيين.[١٨] وقد يتمتعُ بعض موظفي الخدمة المدنية بخبرةٍ واسعة، أو أنهم قد يتسمون بقَدْرٍ أكبر من العدوانية؛ وبالتالي يتمكنون من ممارسة قَــدْرٍ أكــبر من النفوذ عــلى سياسات الدولة، كما قــد تعتمدُ هذه الأنســاقُ على المواءمة بــين السياسيين والبيروقراطيين الذين قــد يشاركونهم نفسَ الآراء بشأنِ سياسةٍ ما، وبشأنِ المستوى المناسب للتفويض. كلُّ هؤلاء الأفرادِ قد يعملون داخل مؤسسات لديها توقُّعات ثابتة بشأن السلوك؛ لكنهم رغم ذلك سيأتون للعملِ داخل هذه الأنظمة مُحمَّلين برؤاهم الخاصة حول الطريقة المثلى لإدارة شؤون الحكم.

## ملخص وخاتمة:

تناولنــا في هذا الفصل إحدى القضايا الرئيسية في الإدارة العامة؛ ألا وهي إلى أيِّ مدًى يتعــينُ على مَنْ يشغلون مناصب إدارية في الدولة أن يتحلّــوا بالحياد السياسي أو الالتزام

(١٨) على سبيل المثال: كانت إحدى النتائج المثيرة للاهتمام لوجود ذلك الكَمِّ الضخمِ من رسائل البريد الإلكتروني في عهد هيــلاري كلينتون في أثنــاء تولِّيها منصبَ وزير الخارجية؛ هي مدى استعدادها لتفويضِ الموظفين المهنيين في وزارة الخارجية الأمريكية للقيام بهذه المهمة.

السيــاسي. لقد ظلَّت هــذه القضيةُ مطروحةً للنقاش على مدار عقــود طويلة، وارتبطت باثنين من أبرز الشخصيات في هذا المجال هما: ماكس فيبر Max Weber، وودرو ويلسون Woodrow Wilson. وبالرغــم مــن تعرُّض أنمــاط الإدارة العامــة إلى موجاتٍ عديدة من التغير؛ فــإنَّ النقاشَ حول السياسات المتعلقة بشــؤون الموظفين وبالتوظيف السياسي للموظفــين العموميين ما زال محتدماً. وينطبقُ ذلك الأمــرُ على جميعِ الدول التي تُطبِّق أنظمــة الجــدارة المؤسسية، كما تنطبقُ أيضــاً على تلك الدول التي تعــاني من مستويات مرتفعة من المحسوبية السياسية.

إنــه بالرَّغم مــن أنَّ هناك تفضيلاً معيارياً قوياً للأنظمــة البيروقراطية الحيادية؛ إلا إنَّ هنــاك أيضاً مبرراتٍ لتفضيل الإداريين الأكثر تسييساً في بعض الأحيان وفي سياقات مُحدَّدَة. فنجد أنَّ هناك ميلاً لدى جميع الأنظمة السياسية لأنْ يكونَ لديها بعضُ الموظفين المُعَيَّنين على أساسٍ سياسي؛ خاصةً في منصب المستشارين السياسيين، وذلك كما ذكرنا سابقاً. وهنا ينبغي أن نطرحَ السؤال التالي: إلى أيِّ مدًى تتوغلُ تلك التعيينات في المستويات الدنيا من النظم البيروقراطية؟ كما نتساءل أيضاً عن كيفية تفاعل أولئك الموظفين المُعيَّنين سياسياً مع موظفــي الخدمة المدنية الذين يعملون بالدولة أيضــاً؟ لا شك أنَّ هذه القضايا تدفعنا إلى طَرْح مزيدٍ من التساؤلات حول استقلالية مسؤولي الإدارة العامة، وقدرتهم على الاستجابة لمطالب المستفيدين من خدماتهم؛ ففي حين يميلُ الموظفُ البيروقراطي الذي يتَبَنَّى المنهجَ الحياديَّ إلى تلَقِّي الثناء والمدح؛ فهم أيضاً بعيدين عن سيطرة السياسة؛ إذ يتمتعون بقَدْرٍ كبيرٍ من الاستقلالية.

تلــك الاستقلالية لها قيمــةٌ بالغةٌ؛ خاصــةً في المناصب المسؤولة عن اتخــاذ القرارات التشريعية، أو عند تحديدِ مُخصَّصَات مدرجة للمواطنين. بَيْدَ أنَّ هذه الاستقلالية قد تكون لعنــةً على السياسيين الذيــن يسعون إلى مواءمة النموذج البيروقراطــي الذي يتبنونه مع مطالب رؤسائهم السياسيين (المزعومين). وسيظلُّ هذا الصِّراعُ بين الاستقلالية والسيطرة، وبين الحياد والاستجابة؛ سمةً دائمةً من سمات الإدارة العامة.

# الفصل الخامس
# التقسيم في مقابل الإستراتيجية

تَكمُــنُ إحدى المعضلات الأساسية في إدارة شــؤون الحكم في كيفية التكيُّف مع تخصصِ المنظـمات والسياسات وتكاملها؛ إذ يُمثِّل هذا البُعْد واحداً من الأبعاد القديمة قِدَم الحكومة نفسهــا؛ مثله في ذلك كمثل الثنائيات المتناقضة الأخرى التــي سَبَقَ مناقشتُهَا في فصول هذا الكتاب؛ إذ تتكونُ الحكوماتُ من منظمات متخصِّصة؛ وذلك حتى تتمكنَ من تركيز اهتمامها على مجموعةٍ مُحدَّدَة من القضايا، وحتى تستعين بما لديها من خبرة في التعامل مع المشكلات السياسية التي قد تنشأ في ذلك الحقل. ويمكننا أن نلمسَ تلك التَّخَصُّصِيَّةَ في أسماء المنظمات الحكومية؛ فهناك وزارةُ الزراعة، وهيئة البيئة، وما إلى ذلك. ومن ناحيةٍ أخرى؛ فإنَّ معظمَ المشكـلاتِ الأساسيــة والمهمة التي تواجه الحكومات المعاصرة لا تقــعُ ضمن المجال المعتاد للهيئــة المتخصصة؛ فنجد على سبيــل المثال، أنَّ كلَّ دولةٍ تسعــى إلى تحسين مستوى صحة سكانها، وهي مسؤوليةٌ تضطلعُ بها وزارة الصحة بصفةٍ أساسية؛ غير أنَّ السكانَ لن يتمتعوا بصحــة جيدة ما لم يتوفر لهــم الغذاءُ الصحيُّ، والترفيه الكافي والسكــن الملائم، والعيشُ في مجتمعــات آمنة. أيضاً؛ هناك مجموعــاتٌ مُحدَّدةٌ من السكان - ككبار السن والأطفال على سبيــل المثــال - قد تحتاجُ اهتماماً أكــثر تخصصاً؛ كي تؤتي الرعاية الصحيــة ثمارها. لذا؛ فإنَّ تحسين مستوى جودة الصحة السُّكانية يتطلبُ اشتراكَ عددٍ من المنظمات المختلفة، كلٌّ منها يسهمُ بما لديه من معارف متخصصة، ويشارك غيره في حَلِّ تلك المشكلة العامة.

## ما المقصودُ بالتنسيق؟

كلمــة «تنسيق»؛ هي كلمــةٌ تُستَخدَم بدون قيــودٍ وبقَدْرٍ كبيرٍ مــن الحرية؛ سواءٌ في الخطابــات العادية أو الأكاديمية التــي تتعلقُ بالحكومة؛ لكن مــاذا نقصدُ بهذا المصطلح عــلى وجه التحديد؟ للإجابة عن هذا التساؤل لا بُدَّ وأن نشيرَ إلى أحد التعريفات الرَّسمية لمصطلحِ التنسيق، والذي يشير إلى أنَّ:

> التنسيــقَ هو عمليةٌ تتمُّ بين مجموعــةٍ من القرارات التي ينبغي عند إدخال تعديلات عليها؛ أن تتفادَى الآثارَ والتداعيات السَّلبية لأيٍّ من هذه القرارات على

غيرهــا من القرارات الأخرى ضِمْنَ نفــس المجموعة، أو أن نعملَ على الحَدِّ من هذه الآثار والتداعيات، أو التخفيف منها، أو الموازنة بينها، (Lindblom 1965).

يُقــدِّمُ لنا فريتز شارف (Fritz Scharpf 1997)؛ صــورةً أكثر إيضاحاً لمفهوم التنسيق؛ إذ يفــرق بين التنسيــقِ السَّلبي والتنسيق الإيجــابي؛ حيث وَجَد أنَّ التنسيــقَ السَّلبيَّ هو أمــرٌ يَسْهُــلُ تحقيقه؛ إذ إنَّ العناصرَ المشاركةَ فيه تكــون على درايةٍ بما تقومُ به غيرها من العنــاصر الأخــرى، كما أنهم يبذلون جهدهــم حتى لا يدخلــون في صِرَاع معهم. في حين يؤكد على الجانب الآخر؛ بأنَّ التنسيقَ الإيجابيَّ هو ذلك النمطُ الذي لا تكون فيه العناصرُ المشاركــة - كالمنظــمات عادةً - على درايــةٍ بما تفعله العناصر الأخــرى فحسب؛ بل إنهم يبذلــون أيضاً بعــضَ الجهدِ؛ للتعاون معهــم في سبيل تحقيقِ الأهــداف المشتركة بين كلٍّ منهــم. ولا يعني ذلك أنه سيتمُّ التنسيقُ بين جميع عناصر السياسات، وإنما سيكون هناك عمــلٌ مشتركٌ حال الاتفاق بشأنها. وهذه الفكرةُ الأساسيــة ذاتها حول وجود مستويات مختلفــة من التنسيق؛ هي التي وردت الإشــارةُ إليها في مقياس التنسيق عند لي ميتكالف (Les Metcalfe's (1994. وبالرغــم من أنَّ تلك المستويات هي مستوياتٌ منصوصٌ عليها في سيــاق الاتحاد الأوروبي؛ إلا إنهــا تبدو صالحةً للتطبيقِ في أيٍّ من سياقات القطاع العام؛ حيث يبدأ هذا المقياسُ بالمنظمات التي يتجاهل بعضها بعضاً بصفةٍ أساسية، ولا تفعل شيئاً لمساعــدة بعضها بعضاً. وعلى الطرفِ الآخر من المقياس نجدُ عدةَ برامج مختلفة تتكاملُ وتُدَار وكأنها برنامجٌ واحدٌ، ولا شك أنه من النادر أن نَجِدَ مثل هذا المستوى من التنسيق في الواقع؛ لكنه قد يصلحُ كهدف منشود للمُنسِّق المستقبلي.

رغــم شيوعِ استخدامِ مصطلح «التنسيق»؛ إلا إنَّ هناك الكثيرَ من المصطلحات الأخرى التي قد تُستَخدَم في وَصْف تلك المحاولات المبذولة لتمكين البرامج من العمل داخل القطاع الحكومــي بقَدْرٍ من التعاون والفعالية. ومن هذه المصطلحات مصطلحُ «الإدارة الأفقية» (Peters, 2015a)، الذي يؤكدُ أنه بالرَّغم من أنَّ معظم أنماط إدارة الأعمال العامة تعملُ ضمــن برنامج واحدٍ وبشكلٍ رأسي يبــدأ من قمة المنظمة حتى مرحلــة التطبيق الميداني (انظر: الفصل السادس)؛ إلا إنَّ بعضَ أنماطِ إدارة الأعمال العامة تعملُ ضمن عدةِ برامج، وتسعى إلى تقديمِ عددٍ من الخدمات بصورةٍ أكثر اتساقاً. وأيضاً هناك مصطلحٌ آخر يمكنُ استخدامه كبديلٍ عن مصطلح التنسيق، وهو «التكامل السياسي» ويُستَخدَم هذا المصطلح

أيضاً لوصف العملية التي يتمُّ خلالها تحقيقُ أكبر قَدْرٍ من الاتساق بين السياسات والبرامج في القطـاع العام (Jordan and Lenschow, 2010). إذاً؛ ففي حين أنَّ التنسيقَ والإدارة الأفقيـة يميلان إلى التأكيدِ على الإدارة وتحقيق الاتسـاق؛ يميلُ التكاملُ بين السياسات إلى التأكيـد على التخطيط المُسبَق للسياسة. لـذا؛ فلكي يتحقق الاتساقُ في القطاع العام؛ فإنه يتعـينُ أن يحملَ هذا المنهج صبغةً سياسيةً شديدةً؛ حيث سيواجه صانعو السياسات بعضَ الاختلافـات في أثنـاء عملهم على ابتكار حلول للمشكلات، بدلاً مـن أن يحاولَ الإداريون العموميون دفعهم للعمل سويًّا في أثناء تطبيق هذه السياسات.

## القطاع العام مُفتَّت من الأساس:

لا شـك أنَّ عمليـةَ التنسيقِ؛ هـي عمليةٌ لا غِنَى عنهـا؛ ذلك أنَّ القطـاعَ العامَّ، وجميعَ المنظـمات في واقع الأمـر؛ تعاني درجةً من درجـات التفتُّت والتقسيم؛ حيـث يتمُّ تفتيت أو تقسيـم القطاع العام حسب التخصُّص؛ ولذا تكمُـنُ أهميةُ التخصُّصِ في كونه وسيلةً من وسائل تركيز الاهتمام على قضايا بعينها، ومن ثَمَّ حَشْدُ الخبرات لحلِّ المشكلات الناتجة عن السياسـات المختلفة. ولكن هذا التقسيم أو التفتت أيضاً لـه أهميةٌ من الناحية السياسية؛ حيـث يُقدِّم للمستخدم كياناتٍ يمكنُ لجماعـات المصالح وللمواطنين العاديين التركيز عليها؛ للحصول على ما يريدون من الحكومة. وأخيراً؛ فإنَّ هذا التفتُّت له أهميةٌ في عمليةِ المساءلة؛ فحين يقعُ خطأٌ ما؛ فسيكون هناك على الأقل نقطةٌ مُحدَّدةٌ تماماً ترتكزُ عليها عمليةُ المساءلة.

## أُسُس التقسيمِ السياسية:

لا شـك أنَّ جميعَ الحكومات تعاني من التفتُّت والتقسيم بدرجةٍ ما؛ غير أنَّ هناك عِدَّة أسبابٍ تكمُنُ وراء هذا التفتُّت. فها هو غوليك (Gulick)، وأورويك (Urwick) (1937) يؤكـدان على أنَّ المنظـمات الحكومية تقومُ عـلى واحدٍ من أربعة أُسُـس هي: الغرض، أو الأشخـاص، أو المكـان، أو العملية. ولكلٍّ من هذه الأُسُس التـي تقومُ عليها المنظماتُ مميزاته وعيوبه؛ لكنَّ أغلبَ الحكومات لديها بعضُ المنظمات التي تنبني على إحدى هذه الأُسُس. علاوةً على ذلك؛ فإنَّ هذه الأُسُس التي تقومُ عليها المنظماتُ التابعةُ للقطاع العام لها تداعياتٌ وأسبابٌ سياسيةٌ وإدارية.

## الغرض:

يُعَدُّ «الغرضُ» الذي تسعى المنظماتُ الحكوميةُ إلى تحقيقه؛ واحداً من الأُسُس المُستَهدَفة لهـا. ومـن الأمثلة الشائعة لهذا النمط مـن المنظمات؛ وزارةُ الدِّفـاع والإدارات المُختَصَّة بالخدمات الاجتماعية؛ حيث تعكسُ أسماءُ هذه المنظمات وما يماثلها الأغراضَ التي أُنشِئَت مـن أجلها، كما تعكسُ المجالات السياسية التي تتدخلُ فيها الحكومة. ومن شأنِ المنظمات القائمةِ على أساس الغرض أن تُمكِّنَ الحكوماتِ من حَشْدِ الخبرات اللازمة لمعالجة مشكلات السياسـة؛ حيث تسمحُ هـذه الخبراتُ للمنظمات بتطوير ثقافة داخليـة قوية لا تُستَخدَم فقـط في المعارك السياسية التي تنشأ حول الموازنة والسياسة، وإنما تُستَخدَم أيضاً في تيسيرِ عمليـات إدارة الأعـمالِ العامة الداخلية. ولـذا؛ فإنَّ الالتزامَ بالأهـداف الخاصة بسياسة مُحدَّدَة؛ هو الأساسُ الذي تَستَمِدُّ منه هذه المنظمات قوتها السياسية؛ إلا إنَّ ذلك قد يصبحُ مصدراً من مصادرِ الضَّعف؛ حيث يُضيِّق رؤيةَ المنظمةِ، ويجعلها تَصُبُّ تركيزَهَا على الغرض الذي أُنشِئَت من أجله فقط دون غيره. إضافةً إلى ذلك؛ قد يجذبُ ذلك الأمرُ العاملين من أصحاب المهن الذين يُعَدُّونَ أعضاءً في مجتمع معرفي مُحدَّد - كالأطباء والممرضات، وما إلى ذلـك؛ للعمل لدى المنظمة الصحيـة، (Dunlop, 2014)؛ مما يجعـلُ قبولهم لرؤى أخرى بشأنِ مشكلةٍ ما، والتفكير في حلول بديلة؛ أمراً في غاية الصعوبة بالنسبة لهم.

## الأشخاص:

الأساسُ الرئيسيُّ الثاني الذي تقومُ عليه المنظمات في القطاع العام هو «الأشخاص» الذين تخدمهـم الحكومـة. ومن الأمثلة الشائعة لمثل هذا النوع مـن المنظمات؛ تلك المنظماتُ التـي تُقـدِّمُ خدماتها لقُدَامى المحاربـين والنساء والأطفال والعُمَّال. ولقـد ازداد انتشارُ هذه الأنواع من المنظمات في القطاع العام؛ نظراً للتعبئةِ السياسيةِ للمزيد من الجماعات، والسَّعي إلى إضفاء الصِّبغة المؤسسية على مطالبهم؛ بحيث تأخذُ طابعَ المنظمةِ داخل هذا القطاع. حتى في داخل المنظمات القائمة على الغرض؛ فغالباً ما تكون هناك كياناتٌ تسعى إلى خدمة عملاء بعينهم.

وحيـث يكمُنُ السببُ الرئيـسيُّ وراءَ تقسيمِ وتخصيصِ المنظـمات وَفْقَ الغرضِ الذي أُنشِئَـت من أجله، ودفعهـا لحَشْد الخبرات اللازمة للتعامل مـع مشكلات السياسة؛ فإننا

نَجِـدُ أنَّ السياســة تحتلُّ مكانةً أصيلةً وجوهريةً في عمليــةِ تأسيس المنظمات التي تعتمدُ عــلى مجموعات العملاء. فإلحاقُ اسم المجموعة لاسم المنظمة؛ يؤكدُ على تمتُّعِ المجموعة بمكانــةٍ بارزةٍ ومهمةٍ داخل الحكومة وأنَّ لها قــدرةً فائقةً على ممارسةِ الضغوط وتقديم الخدمات. أيضاً؛ يُعَدُّ هذا الشكلُ من المنظمات بمثابة اعترافٍ بأنَّ مجموعاتِ العملاءِ غالباً مــا تحتاجُ إلى عددٍ مــن الخدمات التي من الممكنِ توزيــعُ مسؤولية تقديمها بين عددٍ من المنظمات المختلفة القائمة على أساس الغرض. فعلى سبيل المثال: يحتاجُ الأطفالُ إلى عددٍ مــن الخدمات؛ مثل: التعليم، والرعاية الصحيــة، والترفيه، والنقل وغيرها، وهي خدماتٌ تكادُ تشملُ جميعَ الوزارات في معظم الحكومات.

## المكان:

يمكــنُ تأسيــسُ منظماتِ القطاع العام أيضــاً على أساس «المكــان»؛ انطلاقاً من إدراكِ المنظــماتِ بأنه مثلما تحتاجُ مجموعــاتٌ بعينها داخل المجتمع إلى اهتــمامٍ خاص؛ فهناك أيضــاً أجــزاءٌ متفرقةٌ في البلاد بحاجــة إلى مثل هذا الاهتــمام. ولذا؛ فإننا غالبــاً ما نَجِدُ وزاراتٍ أو هيئاتٍ أُنشِئَت بهدف التعامل مع المشكلاتِ المتعلقة بالمدن والمناطق الريفية. عــلاوةً على ذلك؛ فإنَّ المناطقَ المحرومة في العديدِ من البلدان؛ مثل: منطقة الميزوغيورنو (Mezzogiorno) في إيطاليــا، ومنطقة الأبــلاش(*) (Appalachia) في الولايات المتحدة - قد تُخصَّــص لهم منظمةٌ خاصــةٌ؛ بحيث تتمثلُ مسؤوليتها في دَعْــمِ جهودِ التنمية في تلك المناطــق. وكذلــك؛ قد تُعتَبَر البنيــةُ الفيدرالية لبلدٍ ما، أو غيرها مــن أشكال التقسيمات الأخرى؛ طريقةً أخرى من الوسائل التي تتبعها الحكومة للتعامل مع مشكلات المكان.

## العملية:

أخــيراً؛ ترتكــزُ بعضُ منظماتِ القطاع العــام على «العمليات» المنوطــة بها؛ فهناك على سبيــل المثال منظماتٌ مُختَصَّــةٌ بالموازنة والمحاسبة وإدارة المــوارد البشرية في كلِّ حكومة تقريبــاً. وقد نَجِدُ في الدول المتأثرة بالتقليد الفرنــسي؛ بعضَ المنظمات التي أُنشِئَت لتكونَ

(*) تقعُ جبالُ الأبلاش في الجانب الشـرقي لقارةِ أمريكا الشمالية؛ حيث توجد مجموعةٌ كبيرةٌ من سلاسل الجبال، تُسمَّى جبال الأبلاش، وهي تمتدُّ مسافة ١٢٠٠ كيلو متر في أراضي الولايات المتحدة الأمريكية وكندا. (المترجم)

مسؤولــةً عن عمليات المساءلة والإشراف؛ حيث يزدادُ عددُ هذه المنظمات التي من ضِمْنها هيئــاتُ التفتيــش في الكثير من الدول الأخرى؛ وذلك نظراً لتزايــد أهميةِ عمليات المراجعة الماليــة والأداء في إدارة القطــاع العام (Pollitt, 2003). وغالبــاً ما تنشأ هذه المنظماتُ إثْرَ اجتزائهــا من منظماتٍ أخــرى في الدولة؛ في حين تستمرُّ التفرقــةُ الكلاسيكية بين المنظمات التنفيذية والمنظمات الإدارية. فمن ناحيةٍ؛ نَجِدُ أنَّ المنظمات المسؤولة عن تقديم الخدمات الفعليــة للمواطنين؛ تميلُ إلى كراهية «الهيئات المركزيــة» التي على ما يبدو أنها لا عملَ لها سوى التباطؤ في تنفيذ العمليات. في حين نَجِدُ من الناحية الأخرى أنَّ المنظمات القائمة على العمليات قد تَرَى أنَّ الهيئاتِ التنفيذيةَ تميلُ بشكلٍ كبيرٍ إلى تفادي المتطلبات الأساسية اللازمة لإنجــاز المهــامِّ المنوطةِ بها، وأنها لا تــدرك مدى أهمية وظائف السيطــرة داخل الحكومة.

**التحليل:**

بالرغمِ من أنَّ وجودَ بعضِ الأمثلة الواضحة على كلِّ نوعٍ من أنواع المنظمات المذكورة آنفــاً؛ إلا إنَّ الكثيــرَ من هذه الأمثلــة يشوبه الغموض. فيمكننا القــولُ على سبيل المثال: أنَّ وزارة الزراعــة منظمةٌ ترتكزُ في نشأتها على الغرض المرجــوِّ منها؛ إلا إنه يمكننا القولُ أيضاً بأنها تخدمُ عملاء بعينهم - وهم المزارعون - أو مكاناً بعينه - وهي المناطقُ الريفية. وقد تكونُ الإجابــةُ المُحتَمَلــة هــي أنَّ وزاراتِ الزراعة في الواقع تؤدي قَــدْراً من جميع الوظائف المذكورة آنفاً. كما أنَّ الوزارات في العديد من السياقات المختلفة؛ قد تُركِّزُ على أداء مهمةٍ واحدة أكثر من غيرها؛ حسب الضغوط السياسية والاقتصادية التي تتعرضُ لها الــوزارة؛ فعلى سبيل المثال: تُركِّز وزارةُ الزراعةِ على كيفية تقديم المساعدات للمُزارِعين، ودَعْمِ المجتمعات الريفية بدرجةٍ أكبر من تركيزها على الجوانب الاقتصادية للوزارة حالَ تعرُّض المناطق الريفية لحالات نزوحٍ سكاني، وخلوِّ هذه المناطق من المُزارِعين.

إضافــةً إلى ذلك؛ فإنَّ معظم الإدارات التي تنشأ بهدفِ تحقيق مبدأ واحد تنشأ ضمنها كيانــاتٌ؛ بغــرض تحقيق مبادئ أخــرى. فعلى سبيل المثــال: قد يكون لــوزارة الزراعة المذكورة آنفاً مكتبٌ معنيٌّ بتحقيقِ التنمية الريفية (المكان)، ومكتبٌ آخر لتوفير القروض للمُزارعــين (أشخاص)، ومكتبٌ ثالثٌ لوضع الموازنــة والحسابات (العملية). وعلى الرغم مِمَّا لهذه الهياكل الداخلية من أهمية في الوفاء بالاحتياجات السياسية والإدارية للمنظمة؛

إلا إنــه قد ينشأُ عنها أيضاً صراعــاتٌ داخليةٌ مَرَدُّهَا أنَّ لكلٍّ مــن تلك الوحدات المختلفة أولوياته، ودوائره الانتخابية المختلفة. وأخيراً؛ وبالرغم من أنَّ هذه الفوارق أبعدُ ما تكون عــن الحدود الصَّارمة؛ إلا إنها فروقٌ مهمــةٌ، وربما تكون أكثر أهميةً من الناحية السياسية عنها من أيِّ ناحيةٍ أخرى. فقد تُنَاضِلُ جماعاتُ المصالح وغيرها من الجماعات المختلفة في المجتمع؛ من أجل الحفاظ على كيانٍ أو منظمةٍ خاصةٍ بها؛ لتكون هي محورُ أنشطتهم. كما أنَّ المنظــمات نفسها سوف تعملُ جاهدةً في سبيــل حماية تصوراتها الخاصة عن السياسة وحماية «كياناتها» (Weible and Jenkins - Smith, 2016).

## عوائق أخرى أمام عملية التنسيق:(١٩)

رغــم أنَّ التخصصَ يُمثِّــلُ - إلى حدٍّ ما - أصلَ المشكلات التــي تواجهها عمليةُ التنسيقِ داخل القطاع العام؛ إلا إنَّ هذه المشكلات قد تنشأ لأسبابٍ أخرى، وربما كان السببُ الأكثرُ أهميةً هو أنَّ المنظمات وقياداتهــا سينهضون للدفاع عن «نطاقها» التنظيمي بغضِّ النظر عــمَّا إذا كانت هناك أيَّةُ صراعاتٍ سياسية أم لا. ويمكنُ القول بعبارةٍ أخرى؛ أنَّ المنظماتِ تسعــى إلى تأمين ميزانياتها ومُخصَّصَــات الأفراد العاملين بها ضِدَّ أيَّــةِ تهديدات محتملة تقودهــا غيرها من المنظــمات؛ أو ضد محاولات الهيئات المركزيــة (انظر: أدناه)؛ لفرض بعــض الاستقطاعات. فــإذا اعتقدت منظمةٌ ما أنَّ التعاون من شأنــه تهديد تلك الموارد؛ فلا شك أنَّ احتمالية إبدائها الرغبة في التعاون ستكونُ ضعيفةً.

لا شــك أنَّ المعلومات هي واحــدةٌ من أهمِّ الموارد التي تمتلكها المنظماتُ؛ فهي مصدرُ القوة لأيٍّ من منظمات القطاع العام التي تعتمدُ على المعلومات كأداةٍ أساسية من أدوات السياســة. فعــلى سبيل المثال: إذا كــان الشخصُ «أ» يعرف شيئــاً يجهله الشخصُ «ب»؛ فــإنَّ «أ» في هــذه الحالة يتمتعُ بسلطةٍ أكبر على الشخــص «ب». وينطبقُ الأمرُ ذاته على المنظــمات بأكملها؛ غــير أنَّ المعلومات لهــا أهميتها كذلك في عمليــة التنسيق والتعاون، كما بيَّنَت أحداثُ كلٍّ من الحادي عشر من سبتمبر ٢٠٠١ في الولايات المتحدة، والحادي عشر مــن نوفمبر ٢٠١٥ في باريــس (Breeden, 2016). أيضاً؛ فإنَّ عامــلَ الوقت يفرضُ بعض

(١٩) لمزيدٍ من النقاش حول عوائق التنسيق؛ انظر: Peters (2015a).

القيود التي تَحِدُّ من عملية التنسيق الفعَّال، وهو أمرٌ صحيحٌ؛ وذلك ببساطة لأنَّ التفاوضَ على إجــراءات التنسيق يستهلكُ الوقتَ، وهو الأمر الذي لن تقبله تلك المنظمات. إضافةً إلى ذلــك؛ فإنه يجبُ في الكثير من مجــالات السياسة أن تستغرقَ عمليةُ التنسيق فترةً من الزمــن حتــى تتحقق الغايةُ منها؛ فعلى سبيل المثال: يجــبُ التفتيشُ على المنتجات داخل المزرعــة وخلال عملية النقل والتصنيع، ثم خــلال عملية التوزيع؛ وذلك للتأكد من سلامة الغذاء. فلو حدث إخفاقٌ في أيِّ حلقة من مراحل التنسيق هذه؛ حينها قد يتعرض النظام بأكمله للإخفاق.

أخــيراً؛ هناك آليــاتٌ مرتبطةٌ بإدارة الأعــمال العامة؛ تؤدي إلى انخفــاض رغبة الأفراد والمنظــمات في تنسيــق العمل مع غيرهم، وقــد يكون من أهمِّ هذه الآليــات تأكيدُ إدارة الأعــمال العامــة عــلى الأداء (Bouckaert and Halligan, 2008) على قــدرة الموظفين الإداريــين ومنظماتهم على تحقيق أهدافٍ بعينها؛ في حــين يُعاقَب مَنْ يخفقون في تحقيق النجــاح. فلــو أدركَ أيٌّ من أولئك الجهات الفاعلــة أن الاستثمار في التنسيق مع المنظمات الأخــرى قد يُقلِّــص قدرته على تحقيق أهدافــه؛ فستنخفضُ احتماليــة استثمارها في ذلك الجانب حتى ولو كان هذا الاستثمار سيساعدها على تحقيق أهداف اجتماعية أوسع نطاقاً.

## لماذا التنسيق؟

إنه على الرغم من دعمنا للتنسيق، وتأكيدنا على دوره في مجال الإدارة العامة؛ إلا إننا نتســاءل عن سببِ أهمية هذا الأمــر؟ فبالإضافة إلى كون التنسيــق أداةً تضفي قَدْراً من التنظيــم على الجهاز الإداري وإكسابه طابعَ التنظيم الجيد؛ فهناك عدةُ أسبابٍ قوية أخرى تدفــعُ باتجــاه تحسين مستوى عملية التنسيق. وربما كان السبــبُ الأهمُّ؛ هو أنَّ الأجهزة الإدارية ستكــون قادرةً على تقديم خدماتٍ أفضل للمواطنين. فعلى سبيل المثال: لو كان أحــد المواطنين يحصلُ على مكاســب اجتماعية ما؛ فمن الجيد أن يتــمَّ التنسيقُ بين هذه المكاسب التي يتلقاها، والخدمات التعليمية والتدريبية، وربما مع البرامج الصحية وبرامج الإسكــان. وقد لا يكون تعبيرُ التعاملِ مع «العميل الكامل» مُجرَّدَ عبارة مُبتَذَلَةٍ تُستَخدَم في سياق الخدمات الاجتماعية؛ بل هو وسيلةٌ أساسية في تقديم خدمات أفضل للعامة.

أيضــاً إلى جانبِ تحسين مستوى الخدمــات المُقدَّمَة للمواطنين؛ قد يؤدي تطويرُ عملية التنسيــق إلى تحســين مستوى أداء الحكومة على الصعيد الداخــلي؛ إذ إنَّ برامج الحكومة قد تتعارضُ أو ربما تتداخلُ أحياناً بعضها مع بعض، ولا شك أنَّ معالجةَ مثلِ هذه المشكلات قد يــؤدي إلى خَفْضِ التكلفة الإجمالية للحكومة، ومن ثَــمَّ ظهورها بمظهرِ المؤسسة التي تُدَارُ بشكلٍ جيد في نظر المواطنين. وقد ينتجُ عن معالجة مشكلة تداخل المهامِّ وتضاربها؛ توفيرُ التمويلِ اللازمِ والمواردِ الأساسية التي من الممكن أن تُخصَّصَ لقضايا سياسية أخرى. ومــن شأنِ كلِّ هذه العوامل أن تسهمَ في بناءِ درجــةٍ أكبر من الثقة لدى العامة، والتأكيد على شرعية الحكومة.

ورغم أنَّ التنسيقَ كان دائماً ما يأتي على رأس أولويات الحكومة؛ إلا إنه ازدادت أهميته؛ بسبــب إصلاحات إدارة الأعمال العامة الحديثــة التي ظهرت في العقود الماضية؛ إذ مالتْ هــذه الإصلاحات إلى مزيدٍ من التجزئة للحكومات المجزأة بالفعل، وإلى التأكيدِ في البرامج الفردية والمنظمات على أهمية رَفْعِ مستوى الأداء أكثر من التأكيد على أهمية العمل على تحقيق أهداف مشتركة. مثلُ هذه التغيُّرات في الإدارة العامة أسفرتْ عن تمتُّع المنظمات والأفــراد بدرجةٍ أكبر مــن الاستقلالية؛ فضلاً عمَّا ترتَّبَ على ذلك الأمر من الحاجة إلى بناء «حكومــة مترابطة» (Pollitt and Bouckaert, 2011) من تلك القطاعات العامة التي تَمَّ تجزئتها وتفتيتها بشكلٍ كبير.

لقــد رأينا أيضاً أنَّ هناك حاجةً ماســةً إلى التنسيقِ؛ إذ ظهرتْ هذه الحاجةُ مع ارتفاعِ مُعــدَّل المشكلات التــي تتخطَّى حدودَ اختصاصــات الإدارات الحكوميــة؛ مثل: مشكلة الهجرة، والتغيرات المناخية، والأمن والسلامة؛ فضلاً عن المشكلات التي تتعلقُ بالسياسات الاجتماعيــة؛ مثل: التشرُّد والإسكــان. وما من شَكٍّ؛ أنه لا يمكــن لإدارة أو هيئة واحدة وَضْــعُ برنامج ناجح تماماً لأيٍّ من هذه المشكلات؛ بل يتعينُ بدلاً من ذلك أن تقومَ العديدُ من المنظمات التي يجري التنسيق بينها أفقياً ورأسياً بوَضْع إطار تعاون؛ بحيث يمكنُ لكلِّ الجهــات الفاعلة أن تقــدمَ إسهامها؛ انطلاقاً مما لديها من خــبرة، في القيام بجهدٍ جماعي متسقٍ ومترابط.

## آليات التنسيق:

حتـى وإن كان لـدى الجهات الفاعلة في الحكومة؛ التزامٌ واضـحٌ بتنسيق الجهود؛ فإنَّ تحقيـقَ قَـدْرٍ أكبر من الاتساق بين السياسة والإدارة أمرٌ ليـس باليسير. فهناك على الأقل أربعةُ مناهج لتحقيقِ التنسيق بين إدارات الحكومة، ولكلٍّ منها مزاياه وفوائده، كما يمكنُ النظرُ لجميع هذه المناهـج باعتبارها تفسيراتٍ فكريةً للعمليات التي تقومُ بها الحكومة، وكذلـك باعتبارها وسائل يمكنُ للإداريين الفعليـين من خلالها العملُ على تنسيق الجهود، غير أنَّ لجميع هذه المناهج التي تهدفُ لتحقيق التنسيق؛ مشكلاتها وإخفاقاتها الخاصة.

## الأسواق:

النمـوذجُ الكلاسيكيُّ الجديـدُ للسوق؛ هو في جوهره أداة لتحقيـق التنسيق بين مهامِّ الحكومة؛ إذ يقـومُ هذا النموذجُ بالتنسيق بين المشترين والبائعـين وَفْقاً لآليات التسعير. وفي حـين أنَّ نموذج التنسيق هذا قد يُحقِّقُ قَدْراً جيـداً من النجاح في الأسواق على الأقلِّ من الناحية النظرية؛ إلا إنه يبدو أقلَّ قابليةً للتطبيق داخل القطاع العام؛ إذ يتناقضُ توجُّه القطـاع العـام إلى حَدٍّ كبيرٍ مع توجُّـه السوق، كما أنَّ قرارات السـوق تُتخذ وَفْقَ معايير تتجـاوز مجرد الكفاءة أو البحث عـن السعر الأقل.[٢٠] وبالرغم مـن ذلك؛ فهناك آلياتٌ للسـوق يمكـنُ استخدامها لضمان التنسيق وصُنْع السياسـات في القطاع العام، وقد يكون المثـالُ الأبرزُ على ذلك؛ استخدامَ الأسواق الداخلية في مجالات الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعيـة (Jerome - Forget, White and Weiner, 1995). وعـلى الرغـم من أنَّ كـلَّ المفاوضات تتـمُّ بالمال العـام؛ إلا إنَّ الأسواقَ الداخليةَ تَفْصِلُ بـين مشتري الخدمات وموردِّيها، وتسمـح لهذه الجهات الفاعلة بالتفاوض حول الأسعار وجودة الخدمات. كما يمكنُ استخدامُ نفس هذه الآليات لشراء الخدمات من القطاعات الأخرى ذات الصِّلة، ومن ذلك - على سبيل المثال - الرعاية الاجتماعية للمرضى الذين تَمَّ التصريحُ لهم بالخروج من المستشفيات.

---

(٢٠) لا يعنـي ذلـك أنَّ الكفاءة غيـرُ مرغوبة؛ ولكنها مجـرَّد معيارٍ واحدٍ من المعايير العديـدة التي يجب على أيٍّ من المؤسسات العامة أن تأخذها بعين الاعتبار عند صُنْع القرار.

## الشبكات:

تكــادُ الشبكات أن تكونَ في حقيقتها أدوات تنسيق؛ إذ تتكون من أطرافٍ فاعلة لديها اهتــمامٌ ما مشــترك بمجالٍ أو أكثر من مجالات السياسة؛ فهــم يتفاعلون فيما بينهم بصفةٍ دورية تقريباً بشأن هذه السياسة. وسواءٌ كانت هذه التفاعلات تستهدفُ مناقشةَ عملية التنسيــق بشكلٍ صريــح أم لا؛ فهي على الأرجح تقــومُ بتيسير عمليــة التنسيق، وتحديد مجــالات التعاون بين الأطــراف المَعْنِيَّة. وعلاوةً على ذلك؛ فإنــه إذا كانت هناك مشكلةٌ ما تواجه عملية التنسيق؛ فإنَّ عضوية موظف الخدمة العامة أو السياسي في شبكةٍ ما توفر له الاتصالات التي يمكنه من خلالها معالجة هذه المشكلة.

إنَّ مجــالَ الخدمةِ المدنية؛ هــو مجالٌ يمكن وَصْفُهُ بالشبكــة الطبيعية التي من شأنها تيسيرُ عملية التنسيق، وهي عملية معتادةٌ في هذا المجال؛ فما من شَكٍّ أنَّ موظفي الخدمة المدنية الذين عملوا لدى القطاع الحكومي كانوا على اتصالٍ بنظرائهم في المنظمات الأخرى لعــدة سنوات، ومن ثَمَّ يعرفون الشخــص الذي عليهم الاتصالُ بــه إذا واجهتهم مشكلةٌ مــا. وذلك أمرٌ لا مراء فيه؛ خاصــةً إذا زادت احتماليةُ تنقُّل الفرد بين المنظمات المختلفة، وتعرُّفهم على عددٍ من الأشخاص (والمشكلات السياسية)، كما هو الحالُ في هيئات الخدمة المدنيــة البريطانية والكندية. والأمر الذي لم يكن في صالــح عملية التنسيق (وربما عملية اتخــاذ القرار بشكلٍ أعمّ) أنه تَمَّ فتحُ الباب للالتحــاق بالخدمة العامة لمَنْ هم من خارج هذا القطاع باعتبارهم مكوناً آخر من مكونات منهج إدارة الأعمال العامة الحديثة، والذي قَضَى على جزءٍ من احتمالات الرَّبط الشبكي داخل الحكومة.[٢١]

أيضــاً؛ بإمكانِ القطاع العــام إضفاءُ الصفة المؤسسية على شبكــاتِ الجهات الفاعلة في القطاع العــام والخاص كذلك؛ لمعالجة مشكلات سياسية بعينهــا؛ خاصةً تلك التي تستمرُّ لفــترات طويلــة. فنجدُ على سبيل المثال؛ أنه بعد موجةٍ من فضائح الإساءة إلى الأطفال في المملكة المتحدة التي تَمَّ التَّستُّر عليها، وظلت كذلك لسنوات؛ نظراً للإخفاق في التنسيق بين أجهزة الشرطة والمــدارس والأخصائيين الاجتماعيين والمستشفيات - فَوَّضَ قانونُ الأطفال لعــام ٢٠٠٤ المجالــسَ المحلية لحماية الأطفــال بالعمل على توفير قَــدْرٍ أكبر من الحماية

(٢١) يعد ذلك مثالًا آخر على المفهوم المحدود جداً للكفاءة الذي كان من صميم إصلاحات منهج إدارة الأعمال العامة الحديثة.

للأطفــال الأكثر عُرْضةً لهذه المشكلات. وبالإضافــة إلى الشبكات الموجودة داخل القطاع العام؛ قــد يكون هناك أشكالٌ أخرى من الشبكات المفيــدة بالقَدْرِ نفسه لجهود التنسيق والتكامــل السياسي. فقد أكَّدَت الكتاباتُ التي تناولــت الحوكمة الشبكية (Koppenjan and Klijn, 2004; Sørensen and Torfing, 2007a) على قدرة الجهات الفاعلة - حتى أولئك الذين لديهم مصالح متباينة - على العمل سويًّا لحلِّ مشكلات السياسة. في حين أنَّ بعــض هذه الكتابات قد ترسمُ صورةً ورديةً للغايــة لقدرة هذه الشبكات؛ إلا إنه لا شك في أنَّ التفاعــلات التي تتسمُ بها هــذه الهياكل، وتفاعلاتها مع عــدة أطراف فاعلة داخل الحكومة؛ مكَّنتها من الإسهام في عملية التنسيق.

يَتبَيَّنُ لنا مما سبق؛ أنَّ الأدبياتِ التي تتناولُ الشبكات الاجتماعية تفترضُ بأنه ما إن تنضم الجهــاتُ الفاعلة إلى شبكةٍ ما؛ حتى تصبح فجأة أقــلَّ تمركزاً حول مصالحها الشخصية، وقد يرغبُ أولئك الأطراف الفاعلون حقيقةً في العمل مع هذه الشبكات؛ لأنه ينبغي لهم الدفاعُ عن تلك المصالح الشخصية. وفضلاً عن ذلك؛ فإنه في ظلِّ ازدياد عددِ الجهات الفاعلة المشاركة في الشبكات، وفي ظــلِّ عدم وجود قواعدَ واضحةٍ لاتخاذ القرارات؛ قد تتمكنُ الشبكاتُ من اتخــاذ القرارات من خلال القاسم المشترك الأدنى فقــط، وليس من خلال الحلول الابتكارية للتنسيق أو من خلال تبَنِّي سياسة عامة بشكلٍ أعم (Scharpf, 1988).

## التعاون:

ينطــوي المنهجُ الثالثُ لعمليــاتِ التنسيق بين السياســة والإدارة؛ على استخدام أفكارٍ وقضايــا تأطيرية في مقابل استخدام طرقٍ أكثر اعتماداً على الهياكل أو العمليات؛ إذ تعتمدُ جميــعُ السياسات - ســواء صراحةً أو ضمناً - على أفكــارٍ ورؤى تتعلقُ بالمشكلة التي يتمُّ معالجتهــا والأدوات المتاحة «لحــلِّ» تلك المشكلة. عندها تشكــلُ الأفكارُ المختلفةُ حول السياسة، والتي غالباً ما ترتكز على الالتزامات المهنية والتنظيمية؛ عوائقَ كبيرةً أمام عملية التنسيق (Payan, 2006). وقد ناقشَ يوجين بارداخ (1998) (Eugene Bardach) مسألةَ «التعــاون» بوَصْفِهَــا إحدى آليات التنسيــق، وهي التي تعني حَمْــلَ العاملين في الهيئات المختلفــة على مناقشــة القضايا التي تكمُنُ وراء صعوبــات التنسيق، ومن ثم الوصول إلى أرضيــة مشتركة للتفاهم بشأنها، كما ناقش كلٌّ مــن شون (Schön) وراين(Rein) 1994؛

وانظــر أيضــاً: Van Hulst and Yanow, 2016) هــذه العملية بوَصْفِهَــا عمليةَ «إعادة تأطير» ووسيلةً لحلِّ الخلافات السياسية الصعبة. ولا شك أنَّ الفكرة الأساسية لهذا المنهج؛ هــي أنَّ الوسيلــة الأفضل لتنسيق العملِ هــي وَضْعُ إطارٍ مشتركٍ لهــذه السياسة؛ إلا إنَّ هــذه العملية غالباً ما يكتنفُها قَدْرٌ كبيرٌ من الصعوبة؛ نظــراً للمصالحِ والالتزام التنظيميِّ بتصَوُّرات مُحدَّدَة للسياسة؛ بحيث لا يمكن الحَيْدةُ عنها؛ ولكن إن استطاعت هذه العملية تحقيقَ النجاح؛ فستكون أكثر ديمومةً من غيرها من أشكال التنسيق الأخرى.

## التسلسل الهرمي:

يُعَــدُّ التسلسلُ الهرمي إلى حَدٍّ كبير؛ واحداً من أكثر الوسائلِ انتشاراً، والتي يتمُّ اللجوءُ إليهــا؛ للتنسيق بين السياســة والإدارة، وتحقيق التكامل في القطــاع العام؛ فعادةً ما ترتدُّ الحكومــاتُ إلى سابق عهدها؛ حيث تلجأ إلى آليات العمل الهرمي من أعلى إلى أسفل حين تواجــه أيًّا من مشكــلات التقسيم والتنسيق بين السياسات (انظــر: Chisholm, 1989). وبالرغــم مــن أنَّ جميعَ الآليات تنطوي على قَدْرٍ من التسلســل الهرمي بدرجةٍ ما؛ إلا إنَّ الحكومــات تمتلكُ عدداً كبيراً من الآليــات التي من شأنها تحقيق التنسيق المنشود. ويُعَدُّ مجلسُ الوزراء في دولةٍ ما؛ أوضحَ مثالٍ على أدوات التنسيق التي تعتمدُ اسلوبَ التسلسل الهرمي؛ حيث تجتمعُ الوزارات المسؤولة عن المنظمات والسياسات الرئيسية معاً في مبنى مجلس الوزراء؛ لتقرير السياسات المشتركة للحكومة، ويُعَدُّ ذلك واحداً من المحاور المفيدة في عمليــة التنسيق؛ غير أنَّ ذلك قد يَحْدُثُ فقط إذا كان أعضاءُ مجلس الوزراء على درايةٍ بالسياسات التي ينادي بها زملاؤهم، وكان لديهم الوقتُ الكافي للتشاور بشأنها فيما بينهم. كما يتطلبُ ذلك الأمرُ أيضاً؛ أن يكونَ مجلسُ الوزراء كياناً فاعلاً له دوره في اتخاذ القرارات، وليس مُجرَّدَ أداةٍ لتمرير توجيهات رئيس الحكومة أو رئيس الدولة.

كذلــك تعملُ مجالسُ الوزراء أيضاً؛ من خلال النُّظُم المُصمَّمَة للجان، وهي نُظُمٌ تهدف إلى التنسيــق بين الوزراء ذوي التخصصات السياسية المتقاربة إلى حَدٍّ ما، وتوفر لهم مِنَصَّةً للنقاش، ومن ثمَّ العملُ على اتخاذ قرارٍ مشترك (Vercesi, 2012). وتدعمُ اللجانُ الوزاريةُ هذه لجاناً أخــرى تضمُّ كبارَ موظفي الخدمة العامة من نفس الوزارات، الذين ينخرطون أيضاً في الأنشطة الخاصة بالتنسيق. ونؤكدُ مُجدَّداً على أنَّ فاعلية هذه الهياكل التنظيمية

تعتمــدُ على حجم المعلومات المتوفرة لــدى الأعضاء، وقدرتهم على اتخاذ قراراتٍ لها قدرٌ من التأثير على القرارات النهائية التي تتخذها الحكومة.

ربمــا تكونُ الهيئاتُ المسماة بالهيئات المركزية؛ واحــدةً من أكثر الآليات شيوعاً المَعنِيَّة بالتنسيــق بين السياســةِ والإدارةِ. ونعني بالهيئات المركزية تلــك المنظمات التي تتحكمُ في غيرها مــن المنظمات التابعة للقطاع العام؛ مثــل: وزارات المالية، وشركات التوظيف، ومنظمات الموازنة (Campbell and Szablowski, 1979; Craft and Peters, 2015b). فهــذه المنظماتُ لا تُقدِّم خدماتٍ لغيرها من المنظــمات؛ لكنها تعملُ داخل القطاع العام؛ إذ تتمثــلُ إحدى مهامِّ هذه المنظــمات في خدمةِ رؤسائها السياسيين وتحقيقِ قَدْرٍ أكبر من التكامــل بين السياسات. وتَستَخدِمُ هذه المنظمات سلطاتها الهرمية وخاصةً سيطرتها على النواحــي المالية؛ «لتشجيع» المنظمات الأخرى على التعاون مع غيرها من المنظمات. ومن أهمِّ هذه الهيئــات أو المناصب المركزية منصبُ رئيس الــوزراء، أو منصبُ رئيس الدولة (انظــر: Dahlström, Peters and Pierre, 2011). فمع تحوُّل الحكومات البرلمانية إلى حكومــاتٍ «رئاسية» واكتســابِ رؤساء الوزراء لسلطات أكــبر (Poguntke and Webb, 2007; Eymeri - Douzanes, Boix and Mouton, 2015)؛ ازدادت سلطــاتُ هــذه المناصب، وأصبحت لديها القدرةُ على تحقيق قَدْرٍ أكبر من التنسيق بين الوزارات والهيئات الحكومية؛ ولكن حتى تلك المناصب النافذة في الدولة قد تواجه صعوباتٍ بالغةً في توجيه الالتزامــات التي تحرصُ كلُّ وزارةٍ على تحقيقها ضِمْــنَ برامجها فضلاً عن التزاماتها تجاه عملائها.

وبالرَّغم من ذلك؛ فإنَّ بعض الصلاحيات المُخَوَّلة لمنصبِ رئيسِ الدولة أو رئيسِ الوزراء تعتمدُ في أحد جوانبها على المنظمات التابعة لهم؛ فمنصب «المستشار الاتحادي» في ألمانيا، على سبيل المثــال، يرتكزُ بصفةٍ أساسية على «مبدأ المرآة»؛ إذ يعكسُ هذا المنصب تركيبةَ الحكومــة، وهياكلهــا التنظيمية التي تمنح المستشــارَ العامَّ قَدْراً كبــيراً من السيطرة على الــوزارات؛ غــير أنه ظَهَرَ مَيْلٌ لتجزئــة وتفتيت هذا المنصب في طريقــة تعامله مع قضايا السياسة. وعلى النقيضِ من ذلك؛ فإننا نجد أنه قد تَمَّ تشكيلُ ثلاثة مجالات تابعة للمنصب التنفيذي لرئيس الولايات المتحدة، وهذه المجالس الثلاثةُ مَعْنِيَّةٌ بتنسيق السياسات في أيٍّ

مــن المجالات السياسية الواسعة.[٢٢] غير أنَّ هذه المجالس - خاصةً مجلس الأمن القومي - تُواجَه بمنظماتٍ لها رؤًى سياسية متباينة بشكلٍ كبير، وتعمل على تقديم منهجٍ أكثر تكاملاً.

## الهيئات المركزية:

رغــم أنَّ الهيئــات المركزية هي المصادرُ الأساسية لعمليات التنسيــق؛ إلا إنه أحياناً ما تواجــه الحكوماتُ مشكلــةً في «التنسيق بين القائمين على عملية التنسيــق ذاتها»؛ أيْ إنه بالرغم من أنَّ الجميع ربما كان منوطاً بهم القيامُ بمهام تنسيقية؛ إلا أنه قد يكون للهيئات المركزيــة نفسها أهــدافٌ تنظيميةٌ ليست متسقةً بعضها مع بعــض؛ لذا تتسببُ في وقوع تضــاربٍ فيــما بينها. ومن ذلك على سبيل المثال؛ المناصبُ التــي تخدم رئيس وزراء دولة مــا يسعــى إلى تحقيق أهداف سياسية طموحة قد تصطدم مــع الأهداف التي تسعى إلى تحقيقهــا وزاراتُ المالية الملتزمة بتحقيق الاتــزان المالي. وقد تكونُ المنظماتُ القائمةُ على العمالة ملتزمةً بدفع رواتب ومزايا الخدمة العامة؛ وبالتالي تجد أنَّ أيَّةَ إجراءات تقشُّفية تُفرَض عليها من قِبَل الهيئات المالية؛ هي إجراءات غير مقبولة.

## صغار الوزراء، ووزراء بلا حقائب:

الإستراتيجيــة الثانيــة للتنسيق بــين البرامج المُجــزَّأة والمُفتَّتَة داخل القطــاع العام في تعيــين أحد الوزراء الذين لم يُكلَّفوا بمهامّ وزاريــة للعمل على تجميع الخدمات الضرورية والتنسيــق بين البرامــج المسؤولة عن تنفيذهــا. كذلك قد نَجِدُ في بعــض الحالات وزراء بلا حقائب يعملون كحلفاء مُقرَّبين لرئيس الوزراء أو كنوابٍ له تُسنَد لهم مسؤوليةُ إنجاز مهــام مُحدَّدة. كما قد تُسنَد لصغار الوزراء مهامُّ التنسيق بين الخدمات المُقدَّمة لمجموعة مُحدَّدة مــن العملاء؛ كالسيدات، أو الأطفال أو المهاجرين. وقد تكون لدى صغار الوزراء توجُّهات جغرافية كما كان الحال في كندا في بعض الحالات. وبالرغم من أنَّ هؤلاء الوزراء التنسيقيين لا يضطرون إلى الدفاع عن وزارة ما، ولا يتم مُساءَلتهم عن ميزانيتها في مجلس الــوزراء؛ إلا إنهم مطالبون بالتعامــل مع ما يترتبُ على دورهم هذا من مصاعب؛ فلديهم

(٢٢) لا شــك أنَّ مشكلــةَ التنسيــق عبر هذه المجالات الثلاثة لا تزال قائمةً؛ في حين نجــدُ العديدَ من المشكلات التي لا يمكن للمرء أن يتخيَّلها في بادئ الأمر تتجاوز حدود القيام بالأعمال الأمنية الوطنية، والسياسة الاقتصادية، والسياسة المحلية.

سلطات وموارد محدودة مقارنــةً بالوزراء المكلفين بإدارة وزارات مُحدَّدة.[٢٣] لذلك؛ فإنَّ الوزيــر الذي لا حقيبة له ما لم يتمتع بدعمٍ قوي من رئيــس الوزراء أو الهيئات المركزية؛ فمن المُحتَمَل ألا يكونَ له دورٌ فاعلٌ في تحقيق التعاونِ المنشود.

## وزارات خارقة:

إن تشكيــلَ وزاراتٍ كبيرة تضمُّ عدداً من المنظمات التي يجبُ أن يكون بينها قَدْرٌ جيدٌ من التنسيق؛ يُعَدُّ واحدةً من الإستراتيجيات الهرمية للتكيُّف مع مشكلةِ التقسيم والتفتُّت؛ حيــث تشتمل هيئــة التوظيف والتنمية المجتمعية في كندا - عــلى سبيل المثال - على عددٍ كبيرٍ من البرامج الخاصة بسوق العمل، وكذلك البرامجُ الاجتماعيةُ التي تستهلك نسبةً كبيرةً من إجماليِّ الموازنة الفيدرالية. وتسهمُ جميعُ هذه البرامج في تحقيقِ الأهدافِ الاجتماعية الكبيرة، وهي أهدافٌ ينبغي التنسيقُ بينها إذا توَلَّت تنفيذها عدةُ إدارات مختلفة.

إنَّ دمــجَ المنظــماتِ في وزارة واحدة لا يضمن التنسيق بينها؛ بــل قد يدفعُ بمشكلاتِ التنسيق للظهور داخل المنظمات. فقد تَمَّ إنشاءُ وزارةِ الدفاعِ الأمريكية على سبيل المثال، عام ١٩٤٧؛ لكن القوات المسلحة بأفرعها المختلفة ظلَّت تحتفظُ برؤاها وأولوياتها السياسية الخاصة بها؛ ولكن ظلَّت عملية المشتريات تمثل مشكلةً لها؛ لأن الجيشَ ربما يسعى إلى شراء دبابات ثقيلة للمعارك العسكرية؛ في حين تُفضِّل القواتُ البحريةُ دبابات أخفَّ وزناً يمكن للطائــرات حملها بسهولة أكبر. وعملياً قد تكون صعوباتُ التنسيق الداخلي أكبر من تلك التــي تنشأ بــين الوزارات، وسببُ ذلــك ببساطة؛ أنَّ افتقار الــوزارات للتنسيق فيما بينها لم يكن مشكلةً واضحةً بدرجةٍ كبيرة.

## القياصرة:

في حــين يعملُ صغارُ الوزراء المُشَار إليهم آنفاً في إطار التسلسل الهرمي المعتاد لمجلس الــوزراء؛ إلا إنه ربما يتمُّ تعيــينُ مسؤولين آخرين من خارج هذا التسلسل المعتاد؛ لمناقشة

(٢٣) عندما أجرى أحدُنا مقابلةً مع الوزير وسأله عن السُّلطات التي يتمتعُ بها كانت الإجابة الساخرة؛ هي: «إننا نتمتع بسلطة التوسُّل إلى الآخرين».

المشكـلات التي لها أهميةٌ خاصــةٌ، والتي قد تتجاوزُ الحدودَ المعتــادة بين الوزارات، كما أصبــحَ هؤلاء المسؤولون معروفــين باسم القياصرة. والهدفُ من وراء ذلك؛ هو أن تجعلَ شخصاً واحداً مسؤولاً عن الأداء في مجالٍ سياسيٍّ مُحدَّد بشكلٍ كبيرٍ، وأن يدعمه المسؤولون التنفيذيــون لتحقيــق تلك الأهداف. ومــن أبرز الأمثلة الحديثة على هــذه الإستراتيجية تعيينُ «قيصر مكافحــة المخدرات» في الولايات المتحدة؛ غير أنه في أثناء الأزمة الاقتصادية بعــد عام ٢٠٠٨ تمَّ تخصيصُ مثل هذه المناصب؛ من أجل التنسيق بين الأعمال في مجالات بعينها (Vaughn and Villalobos, 2015). وتكمُنُ مشكلةُ التنسيقِ من خلال القياصرة في أنَّ هــؤلاء الأشخاص أنفسهــم غالباً ما يكون لديهم مجالاتٌ مُحــدَّدة للسلطة لا يمكن تجاوزهــا بــأيِّ حال. وبالتالي؛ فإنَّ الاحتياج إلى التنسيق بــين القائمين على عملية التنسيق يكــون محــدوداً. بالإضافة إلى ذلك؛ فإنَّ السلطات المُخوَّلــة لهم لا تعدوا أن تكونَ محضَ سلطاتٍ رمزية، مثلهم في ذلك كمثل صغار الوزراء الذين يُنَاطُ بهم العديدُ من المسؤوليات التــي تتجاوز بكثيرٍ ما يتمتعون به من سلطات وموارد. غير أنه وبالرغم من هذه القيود؛ فإنَّ تحديدَ المشكلاتِ الأساسية للسياسة، وإسناد مسؤوليتها للأشخاص؛ إنما يبعثُ بإشاراتٍ مهمة إلى بقية إدارات الحكومة وللمجتمع برُمَّتِه.

## الانتقالُ من التنسيقِ إلى الإستراتيجية:

رغم أنَّ التنسيقَ يُعَدُّ واحداً من الأهداف الأساسية التي تسعى الحكومات إلى تحقيقها؛ إلا إنَّ الشكلَ الإيجابيَّ للتنسيق الوارد تناوله سابقاً قد يكون غيرَ كافٍ؛ إذ يفترضُ التنسيقُ الإيجابيُّ أنَّ المنظماتِ ستجدُ سُبُلاً للتعاون فيما بينها في البرامج القائمة. لكن هذا النَّهج قد لا يُشدِّد على الحاجة إلى تطبيق منهجٍ إستراتيجيٍّ أكبر في إدارة شؤون الحكم. وما من شكٍّ في أنَّ هناك ضرورةً للتنسيق في الوقت الراهن؛ ليس ذلك فحسب؛ بل هناك أيضاً ضرورةٌ للتفكــير في أهداف وبرامج أبعد مدًى، وأكبر تأثيراً. وقد تكون أفضلُ صياغة لهذا السؤال هــي على النحو التــالي: كيف يمكنُ تحقيقُ التكامل بين السياســة والمهام التنفيذية؛ حتى يتسَنَّى تحقيقُ أهداف اجتماعية أشمل وأوسع نطاقاً. لا شك أنَّ تنفيذ الرؤية الإستراتيجية والحفاظ عليها؛ هو أمرٌ ليس باليسير بالنسبة للحكومات (انظر: A. M. Jacobs, 2011)؛ خاصةً الحكومات الديمقراطية. كما أنه قد يكونُ لدى الحكومات رغبةٌ في تنفيذ أولوياتها

حسب رؤيتها الخاصة دون التقيُّد بأيَّةِ قراراتٍ سابقة؛ غير أنَّ الاستمرار يُعَدُّ مسألةً مهمةً لحوكمة هذه المؤسسات بشكلٍ فعَّال. ورغم تلاشي الكثيرِ من الحماس السياسي للتخطيط العـام، تظل هناك حاجةٌ إلى ذلك الحِـسّ الإستراتيجي للحكم؛ من أجلِ المستقبل والقدرة على استثمار الموارد الحقيقية، والالتزام السياسي لتحقيق الأهداف الإستراتيجية.

ومن المفارقاتِ المهمة؛ أنه بالرغم من أننا نناقشُ الإستراتيجية على أنها إحدى الآليات التـي تندرجُ في أعلى مستويات التنسيق بـين المنظمات؛ إلا إنه ربما يكونُ من الأسهل على المنظمات التابعة للقطاع العام خَلْقُ شعورٍ برسالة المنظمة ورؤيتها الإستراتيجية للمستقبل. وقد يكون لمنظمةٍ واحدة مجموعةٌ متكاملةٌ من القِيَم، وقد تتمكنُ من عَزْل نفسها بدرجةٍ أكـبر عـن الضغوط السياسية المتضاربة، كـما قد تَجِدُ المنظمةُ أيضاً أنـه من الأسهل خَلْقُ «التـزامٍ قـويٍّ» (North, 1993) تجاه أهدافها على المدى البعيـد؛ حتى يتمكن أعضاؤها وعملاؤهـا مـن التخطيط الفعَّال لسلوكهم؛ غـير أنه ومع ذلك الوَضْـع؛ فإنه من الممكن وببساطة العودة على المدى البعيد إلى نموذجِ التقسيم والتفتُّت الذي يحيط بالحكومة.

## قيود عملية التنسيق:

أسهـبَ الجـزءُ الأكبرُ من هذا الفصـل في الإطراء على التنسيق بـين السياسات؛ ولكن رغـم مزاعمِ البعض؛ فـإنَّ التنسيقَ يُعَدُّ «حكمة الفلاسفة» في الإدارة العامة؛ إذ لا شكَّ أنَّ هنـاك العديدَ من القيـود التي تحُولُ دون حَلِّ المشكلات الإداريـة. فالمشكلاتُ الإداريةُ ليس جميعها مشكلات تنسيقية، وربما الأهمُّ من ذلك أنَّ التأكيدَ على التنسيق قد يَحِدُّ في كثـيرٍ من الأحيان من قدرة المنظمـة على حَلِّ المشكلات؛ ولذا فإنه ينبغي على هذه الآراء الافتراضية التي تتسمُ بالتنظيم والكفاءة أن تصطدمَ أحياناً بعالم الإدارة الواقعي.

## منطقية التكرار:

أحد المعتقداتِ السائدة في مجال الإدارة التي تتسمُ بالكفاءة؛ هي أنها يجبُ أن تخلوا من التكرار؛ إذ ينبغي أن يكونَ هناك مَنصِبٌ أو مسؤولٌ واحدٌ يُناط به تنفيذُ نشاطٍ مُحدَّد، أمَّـا ما يتجاوز تلك الطريقة؛ فهو مَحْضُ إهدارٍ للجهد والوقت. لكن بعض النُّظُم الأخرى؛ مثل: نظام صناعة الطائرات أو المفاعلات النووية؛ فإنه يتمُّ تصميمها بصورةٍ تجعلها تضمُّ

مستوًى واحداً من التكرارات، على الأقل إن لم يكن أكثر، للعناصر الأكثر أهميةً؛ علاوة على ذلــك؛ فإنَّ النُّظُم التي تتسمُ بالإفــراط في التصميم قد تخفقُ في تحقيق النجاح. وبالنسبة للسياســة؛ فحتــى وإن كان معــدلُ إخفاقها محــدوداً، إلا إن المنظمات التــي تعتمدُ آلية التكــرار - قد تتبَنَّى في بعض الأحيــان رؤًى مختلفةً لأيٍّ من المشكلات التي تعتري البرامجَ العامةَ؛ ولكنها تعملُ في الوقت ذاته على تحسين مستوى الجودة الشاملة لهذه البرامج.

من الواضح أنَّ التكرارَ له أهميةٌ كبيرةٌ حين تكون تكاليفُ الإخفاق في أعلى مستوياتها؛ فعلى سبيل المثال: قد تكون أنظمةُ الإنذار ضد الهجمات العسكرية، أو ضد الطقس السيئ أكــثرَ أماناً لو كان هناك عددٌ مــن المِجَسَّات التي تَستَخدِمُ أنماطــاً متباينةً من المعلومات. كذلك؛ فإنَّ المنظــمات الصحية في عددٍ من مستويات الحكومة تقومُ بمراقبة أنماطِ المرض، ورغــم تبادلها للمعلومات فيما بينها إلا أنَّ وجهات نظرهــا المختلفة قد تكون أيضاً قيِّمةً ومُجدِيةً في تكوين صورة شاملة عن مخاطر الأمراض المعدية وخاصة الوبائية.

## أين نرسم الخطَّ الفاصل؟

رغم أنه قد تكــون لدينا الرَّغبة في وَضْعِ مستويات أعلى للتنسيق داخل القطاع العام؛ إلا إنــه ليست لدينا إجاباتٌ واضحةٌ حول المستوى الكافي للتنسيق، أو ربما الزائد عن الحَدِّ المطلوب؛ إذ تؤثر جميعُ البرامجِ نسبياً بعضها في بعض ولو بدرجة بسيطة. ولكن متى يتمُّ إدراجُ البرامــج المناسبة في عملية التنسيق، ومتى ينبغي إضافةُ المزيد منها؟ ففي الولايات المتحــدة - على سبيل المثــال - تَمَّ إنشاءُ وزارة الأمن الداخــلي لتنسيق آليات التعامل مع الإرهاب وغيره من التهديدات التي يواجهها الأمن القومي، وقد اشتملت هذه الوزارة عند نشأتها على اثنتين وعشرين منظمةً نُقِلَت إليها من ست وزارات؛ لكنها لم تضم أيَّةَ منظماتٍ أخرى كتلك المسؤولة عن جَمْــعِ المعلومات الاستخباراتية ومعالجتها، وهي منظماتٌ كان من الممكن أن تُدْرَجَ ضمن وزارة الأمن الداخلي.

### المساءلة:

المساءلــة؛ هي السببُ الرئيــسيُّ الثاني للتشكُّك في أهمية التنسيــق في كافة السياقات؛ إذ تسعــى منظــماتُ القانونِ والمحاسبة التــي تعمل في مركز الحكومــة (انظر: ما سبق)

إلى الحصــول عــلى الأدوات التي يمكن من خلالهــا تتَبُّع مصادر الأمــوال، وقانونية تنفيذ البرامــج العامة. ولكن إذا كــان هناك تنسيقٌ جيدٌ بين البرامج؛ فربما أصبحت هذه الموارد أكــثرَ تداخلاً، وهو الأمر الذي يزيدُ من صعوبة مراقبتهــا وتتبُّعها بالشكل الذي قد يطمحُ إليــه بعــضُ المسؤولين. أما عــن أهمية تتَبُّع هــذه الموارد في إدارة شــؤون الحكم؛ فهي تتفــاوتُ بحســب الثقافات الإدارية المختلفــة التي تميلُ إلى تطبيقِ نُظُــم قانونية صارمة تؤهلها لمواجهة مصاعب أكبر عند تقديم الخدمات العامة ذات المستوى العالي من التكامل.

## إدارة الأنشطةِ الابتكارية والعلمية:

تنخــرطُ الحكوماتُ المعاصرةُ في عــددٍ من الأنشطة الابتكاريــة والعلمية التي تتراوحُ بــين توظيف علمائها ومُختصِّيها في تطويــر أسلحةٍ نووية أكثر تطوراً - وتقديم المِنَح لفِرَق الباليــه. قــد يكونُ الرابط بين هذه الأنشطة المختلفة؛ هــو صعوبةُ التنسيق بينها، كما أنَّ التنسيــقَ بين هذه الأنشطة في واقع الأمر قد يكونُ أمــراً غير مرغوبٍ فيه ولا فائدة منه. فعــلى سبيل المثال: دَشَّنَ جــو بايدن Joe Biden نائب الرئيــس الأمريكي مشروعَ «مون شــوت Moon Shot» للتعامــلِ مع مرضى السرطان؛ لكن يبقى أن نــرى أنه إن كان هذا المنهــجُ المتبعُ في الأبحاث الطبية الحيوية؛ يتفوقُ على غيره من المناهج التقليدية المتعددة للأبحاث التي كثيراً ما تخفق في تحقيق النجاح.

## التخصُّص:

نعــودُ في خِتَام هــذا الفصل إلى التركيز عــلى المَيْزة الأساسية للتخصــص، وأهميتها في منظــمات القطاع العام؛ حيــث نَجِدُ أنه في حــين يمكنُ للتنسيق أن يحقــقَ بعض المنافع للمنظمة من خلال التعــاون وتضافر الجهود بين المنظمات؛ فإنَّ التخصصَ يثمر عن منافع حقيقية تتحققُ من خلال الخبرة والتركيز على مجالات سياسية بعَيْنها. ومن ثَمَّ؛ فالسؤالُ الذي يُطرَح على مُصَمِّمي المؤسساتِ وعلى الحكومات بشكلٍ عام؛ هو: كيف يمكنُ تحقيق التــوازن بين هاتين القيمتين في عملية الحكم؟ فقد يتمُّ تحقيقُ هذا التوازن بطرقٍ تختلفُ باختلافِ القيم التــي تتبَنَّاها الحكومةُ المعنِيَّةُ وبحسب تكاليف التنسيق وطبيعة مجالات السياسة.

## ملخصٌ ونتائج:

كـما عَرَضْنَا في كلٍّ من الفصول السابقـة؛ فإنَّ دراسة الإدارة العليا؛ تقومُ على عددٍ من المبادئ المتناقضة، فقد تناول هذا الفصلُ أوجه التناقض بين التقسيم، أو بصيغة أكثر تهذيباً؛ التخصصَ من جهة والتنسيقَ من جهةٍ أخرى في إدارة شؤون الحكم. ولا شكَّ أنَّ كلا هذين المفهومـين ضروريين للحوكمة الرَّشيدة؛ لذا فإن الأسئلة التي يمكنُ طرحها في هذا السياق تدورُ حول كيفية تحقيق التوازن بين كلا المفهومين عند مواجهة مشكلات سياسية في العالم الواقعـي. وكما هو الحالُ مع المبادئ الأخرى التي عَرَضْنَا لها بالمناقشة؛ فإنَّ هناك القليل من الإرشادات النظرية أو التحليلية التي من شأنها المساعدة في اختيار المزيج الصحيح من كلا هذين المفهومين. وحتى مع الصراع الموجود بين مبادئ التنسيق والتخصص؛ فإنه غالباً ما تكـون الحاجـةُ إلى التنسيق موجودةً وغير مُلبَّاة. وربمـا الأهمُّ من ذلك؛ هو الرغبةُ في تطويـر مناهج للحكم والسياسة العامة تتسمُ بقَدْرٍ كبـيرٍ من الإستراتيجية. وغالباً ما يتمُّ تجزئـة السياسة العامة والإدارة العامة وتصميمهـما بشكلٍ يضمنُ التكيُّفَ مع المشكلات التي تنشأ على المدى القصير لا المدى البعيد. فمع تزايدِ تعقيدِ السياسات العامة وارتباطاتها داخل كلٍّ من الحكومة الوطنية والبيئة الدولية؛ تزدادُ الحاجة إلى التنسيق، غير أنَّ المحتوى التقنـي المتزايد لكثيرٍ من مجالات السياسة يعنـي أنَّ التخصصَ قد يكون أيضاً أكثرَ أهميةً كما يعني أنَّ النقاشَ حول هذين المفهومين سيظل محتدماً.

# الفصل السادس
# السهولة في مقابل التعقيد: البرامج وتنفيذها

من بين جميع الأوصاف الثنائية المتلازمة التي تُستَخدَم في وَصْفِ الإدارة العامة؛ يُشَكِّلُ التمييــزُ بين السهولة والتعقيد واحداً من أهمِّ هــذه الأوصاف الأساسية. ففي حين تُعتَبَر ممارسةُ الإدارة وإعداد السياسات إلى حَدٍّ ما من المهامِّ المُعقَّدة التي يشتركُ فيها عددٌ من الأشخــاص والمنظمات؛ إلا إنَّ بعضَ المشكلات التي تتمُّ مواجهتهــا - التي يُشَار إليها بأنها مشكــلات بغيضة - تُعتَبَر أعقدَ من غيرها (انظــر: Peters, 2015b). وعلى نفس المنوال؛ تؤدي بعضُ النُّظُم الإدارية إلى إيجاد درجةٍ أكبر من التعقيد في هياكلها وعملياتها الإدارية عنــد مقارنتهــا بمنظومات أخرى؛ إلا إنه رغم ذلك؛ فــإنَّ الإدارة في معظم الحالات تقريباً كانت في الأصل قد تحَوَّلَت لتصبح أعقد في استجابتها للأفكار السائدة فيما يُعرَف بالإدارة العامة الجديدة، والإصلاحات التشاركية (participatory reforms) في الإدارة العامة.

وحتى لو أننا عَرَفنا أنَّ مشكلةً ما من مشكلات السياسة تتصِفُ بأنها مُعقَّدةٌ؛ فكيف لنا أن نعالــجَ تلك المشكلة بأكبر قَدْرٍ من إمكانية تحقيق النجاح؟ لقد كان التجاوبُ العامُّ من جانــب واضعي السياسة ومسؤولي الإدارة العامة؛ يتمثلُ في النهوض والتوفيق بين التعقيد الــذي تشهده القضايا والحلول التي تحملُ نفس الدرجة من التعقيد، وكذلك التوفيق مع الهياكــل المُعقَّدة من أجل التنفيذ. وبالنسبة لمشكلات السياسة الأبسط أيضاً؛ فإنَّ الحلولَ تصبــحُ أعقــدَ وأخفَّ أيضــاً بحسب الحال. والمثــيرُ في الأمر هنا؛ هو أنَّ هــذه التغييرات في الإدارة تتــمُّ عادةً باســم الكفاءة efficiency والإدارة الجيــدة؛ في حين قد تعمل هذه التغييرات على تعقيد الإدارة وتمنعُ تحمُّل المسؤولية.

## التوفيقُ بين المشكلاتِ والحلول:

تتعلقُ الإدارة العامة بحلِّ مشكلات السياسة العامة؛ ففي الوقت الذي يَعتَقِدُ فيه معظمُ المواطنين أن تصميم التدخلات المعنية بحلِّ المشكلات يتمُّ أو يجبُ أن يتمَّ من قِبَل المُشرِّعين والــوزراء؛ إلا إنَّ دورَ البيروقراطية العامة (public bureaucracy) في تقديم النُّصْح لهؤلاء

المسؤولــين السياسيين يُعتَبَر مهــماً بالنسبة للتصميم النهائي للسياســات. وعلاوةً على ذلك؛ يعتمــدُ تنفيذُ أيِّ برنامج مُصمَّــم لـ «حل» مشكلة من مشكلات السياسة بشدة على الإدارة العامة، وعلى إمكانية البيروقراطيات في ترجمة مقاصد السياسة الرائعة إلى أفعال.(٢٤)

تميــلُ معظــمُ التحليلات التي تُجــرى في مجالي السياســة العامــة والإدارة العامة إلى مناقشة مشكلاتِ السياسة باللجوء إلى استخدام الأسماء الوظيفية التي تُطلَق على قطاعات السياســة؛ مثل: الصحة، والدفاع... إلخ. وفي المقابل؛ يَصِــفُ واضعو السياسة والباحثون المشكــلات من حيث الأدوات التي تُستَخدَم في العــادة لحلِّها: «وهذه مشكلةٌ تنظيميةٌ». وتُعتَــبَر هاتان الطريقتان في وَصْفِ المشكلات السياسية، سواء عن طريق استخدام الأسماء الوظيفيــة أو عن طريق وصف الأدوات التي تُستَخدَم لحلِّها - طريقتين مفيدتين؛ ولكنهما تميــلان إلى تجاهــل أهمية درجة التباين في هــذه التصنيفات؛ مثــل الفروقات بين رياض الأطفــال والجامعــات البحثية في التعليم؛ كــما أنَّ الفروقات بين نظــام مكافحة الاحتكار وتنظيــم سلامة الغذاء تُعتَبَر على نفس الدرجة من البَوْنِ الشَّاسع. وبناءً على ذلك؛ ينبغي لنا أن نبدأ بالتفكير بشأنِ مشكلات السياسة بطرق تحليلية أكثر؛ هذا إن أردنا التوصُّل إلى توفيقٍ جيدٍ بين هذه المشكلات، والحلول المفترضة التي قد يجري اختيارها.

وتُقدِّمُ لنا الدراساتُ السابقةُ المتوفرة مجموعةً من الوسائل المتنوعة لتصنيف المشكلات التي تعاني منها السياســة العامة (Peters and Hoornbeek, 2005). فعلى سبيل المثال: تتضمــنُ بعضُ مشكلات السياسة؛ مثل: الدفــاع، إيجاد الحاجيات العامة public goods، في حين تُعنَى بعض المشكلات الأخرى مثل الخدمات العامة؛ بتشكيل منافع خاصة أكثر.(٢٥) وعــلى نفس المنــوال؛ يُنظَر إلى بعض مشكلات السياسة - إذ يُعتَــبَر بناءُ جسر مثالاً بسيطاً عــلى تلــك المشكلات - على اعتبار أنها كبــيرةٌ، وتتطلبُ تدخلات سياســية تعالجُ المشكلة

(٢٤) وَضَعْــتُ كلمــة «حل» بين علامتي تنصيص؛ لأنَّ هنــاك عدداً ضئيلًا جداً من مشكلات السياســة قد تمَّ حلُّه فعلًا. ويمكنُ للظروف أن تتحسَّنَ؛ ولكن معظم عمليات صناعة السياسات في الواقع تعودُ إلى مشكلاتٍ قديمة باستخدام سياسات جديدة وبآمال متجددة وطموحة.

(٢٥) هذه الأمثلة ليست مُحكَمَة أبداً؛ فالإنفاقُ على الدفاعِ يؤدي إلى تشكيل منافع خاصة كبيرة لمقاولي الدفاع؛ في حين قد تؤدي الخدمات الاجتماعية إلى تشكيلِ بعضِ الحاجيات العامة عن طريق خفض الجريمة والعنف، وكذلك وعلى حَدٍّ سواء أيضاً المنفعة العامة المُؤلَّفة من العيش في مجتمع أكثر إنسانية.

بالكامـل؛ في حين يمكن معالجةُ بعـض المشكلات الأخرى بشكـلٍ تدريجي (Schulman, 1980). كما يمكنُ حلُّ بعضِ المشكلات بكلٍّ بساطة عن طريق دفع الأموال - مثل: حالات التقاعد لأسباب متعلقة بكبر السن - في حين تتضمنُ مشكلاتٌ أخرى الحرمان من الحقوق والكرامة الإنسانية، وهي أمورٌ يصعبُ التوصُّل إلى وَضْعِ حلول شافية بشأنها.

ومن بين أهمِّ الطرق المُتَّبَعَة في التفكير لحلِّ المشكلات التي تواجه الحكومة؛ هي التفكيرُ بهـا بالنظر إلى درجة تعقيدهـا (Klijn, 2008; Room, 2012). ويُستَخدَم ذلك المصطلحُ كثـيراً لوَصْفِ المشكـلات التي تواجهها الحكومـات؛ ولكن ينبغي لنا الحَـذَر؛ بحيث نُميِّز المشكـلات التي تكون مُعقَّدةً عن تلك التي تكون مُجرَّد صعبة. فقد ينطوي النوعُ الأخيرُ من هذه المشكلات عـلى عِدَّة أشخاص، كما أنه يتضمنُ عدداً من الأجزاء المتحركة، ولكن العلاقات تكون خطيةً بدرجة كبيرة، ويمكن التنبؤ بها، وتكون هناك منهجيةٌ مقبولةٌ نسبيًّا للتعامل مع المشكلة. فعلى سبيل المثال: تنطوي الوظائف التقليدية في القطاع العام؛ مثل: معالجة المياه أو بنـاء الطرق؛ على تقنيات مُجرَّبة تماماً، ويمكن إدارتها بكلِّ سهولة ويُسْر، في حـين أنَّ سياسات التغيُّر المناخي لا تتميـز بأيٍّ من هذه الخصائص. ويُعتَبَر عددٌ متزايدٌ من المشكلات الرئيسية في القطاع العام مُعقَّداً بالمعنى الأدق للمصطلح (Room, 2012)؛ إلا إنَّ التعقيد ليس وليدَ الساعةِ في الحكومة؛ إذ تتضمنُ بعض الوظائف القديمة في القطاع العـام تقنياتٍ مُجرَّبة، ومنهـا التعليم على سبيل المثال. ويجعلُ ظهـورُ قضايا مثل التغيُّر المناخـي، التي تُمثِّل حالاتٍ كلاسيكية، مهمات ممارسة الإدارة أصعب، على اعتبار أنَّ هذه المشكلات أو الحالات الكلاسيكية تُمثِّل «مشكلات بغيضة» (Rittel and Webber, 1973). وليـس لأنواع هذه المشكلات حلولٌ جاهزةٌ، وتتضمـنُ العديد من العلاقات التي يصعبُ التنبؤ بها بين المتغيرات التي يكون من الصعب التحكُّم بها.

وضِمْـنَ العديدِ من المسائـل التي تطفو على السَّطح بشأن المشكـلات الحقيقية التي يتزايدُ تعقيدُها، والتي تواجه القطاعَ العام؛ هي المدى الذي تُلزَم فيه الحلولُ التي يُقدِّمها القطاع العـام بأن تعكسَ درجةَ تعقيدِ المشكـلات (Galaz, forthcoming). والفرضيةُ التـي جَـرَت العادةُ على تقديمها في هذا السياق؛ هي أنَّ التعقيـدَ يتطلبُ نفسَ القَدْرِ من التعقيـد في الإجابات، ولكن؛ إذا كانت هناك الكثيرُ من الأشياء غير المعروفة بشأن الآليات التي تحكم مجالات السياسة؛ فإنه يمكن القولُ حينها بأنَّ الإجابات البسيطة قد تكونُ هي

الأفضــل. وإذا لم تكــن المحاولةُ المُعقَّدَة موفقةً في التوصُّل إلى حَــلٍّ؛ فربما يَصْعُبُ تحديدُ جوانــب الحلول التــي يكمُنُ بها الخلل. ولكن في المقابلِ لو اُختِيرَت طرقٌ أبسط للتدخل؛ فربما يكونُ بالإمكان التوصُّل إلى فَهْمٍ أفضل لكيف يمكن أن تؤدي العناصرُ الممكنةُ الخاصة بحَلٍّ أكثر تعقيداً؛ دورها بالشكل المطلوب.

ويتعارضُ المنطــقُ التجريبيُّ (experimental logic) لاختيــار التدخلات التي جَرَى التعبــير عنها أعلاه مع المنطق السياسي (political logic) المعتاد الخاصِّ بوَضْع السياسة. وعــلى ضوء التنافسِ المشهود على الموارد المحدودة؛ فإنه يجبُ على السياسيين والموظفين البيروقراطيــين في العادة إبداءُ آراءٍ بشكلٍ فائقٍ بشأن مــدى ثقتهم في التدخل، واحتمال نجاحــه، والفوائــد الاجتماعية التي يمكن أن يفــضي إليها النجاحُ؛ نتيجــةً لذلك التدخُّل؛ إلا إنَّ الــدروس التــي يمكنُ الخروج بها من تدخــلٍ ما تُعتَبَر مهمةً، وربمــا تبدو معقولةً بالنسبة لمُحلِّلي السياسة؛ ولكن لا يُحتَمَل أن يُبْهِجَ ذلك المواطنين الذين إما أنهم لا يريدون الخضــوع للتجربة ولا يريدون دفع المــال مقابل تلك التجربة. ولكن يمكن القولُ إلى حَدٍّ ما؛ بأن أيَّةَ سياسة عبارة عن تجربة. فهناك عددٌ قليلٌ نسبيًّا من حالات الثقة في التصاميم التــي تُوضَــع للسياسات. وعلاوةً على ذلــك؛ فإنَّ تنفيذَ العملية نفسهــا إلى حَدٍّ ما يُعتَبَر تجريبيًّــا، عــلى ضوء أنه رغم وجودِ أنماط مُثبَتة؛ إلا إنَّ التنبــؤ بنتائج التنفيذ ليس بالأمر السهل. ويمكن لبيئة السياسة أن تتغيَّرَ، وحتى إن أبسطَ التغيراتِ في السياسة قد تقلِّل أو تُعزِّز من احتماليات النجاح. وبناءً على ذلك، ونحن ندرسُ عمليةَ التنفيذ، بكلٍّ من شكلي التدخــل البسيط والأكثر تعقيداً؛ فإننا نفهــمُ الصعوباتِ الماثلة في جَعْــلِ الأفكار الجَيِّدة للسياســة ناجحةً على أرض الواقع بالنسبــة للمواطنين. وقد نُفكِّر أيضاً في أشكال التنفيذ على اعتبار أنها تجارب قائمة بذاتها.

## السهولة بصفتها الحلَّ المُسَلَّم به:

يُعتَــبَر التنفيذُ بمثابة تفعيــلٍ للبرامج العامة في الواقع. فقد يُــشرِّعُ المُشرِّعون قوانين، أو يمكــن للتنفيذيين إصدار مراسيم؛ ولكن هذه في الواقــع ليست ذات معنًى ما لم تُطبَّق عــلى أرض الواقــع. وهذا هو الدورُ الكلاسيــكيُّ للإدارة العامة الذي نُطلِــقُ عليه عموماً التنفيذ (implementation Pressman and Wildavsky, 1974). لقد كانت الحكوماتُ

معنيــةً فعليًّا بالتنفيذ منذ إنشائها؛ ولكن يُعتبَر هذا المصطلحُ حديثاً في ظهوره، وقد أصبح عنصراً من عناصر دراسة الإدارة العامة.

وخـلال مسيرةِ تطـوُّر أبحـاث التنفيذ؛ كانت هناك عـلى الأقلّ أربعُ فـترات رئيسية مـن التحليـل، اعتمدت كلُّ واحدةٍ منهـا بدرجةٍ ما على الفترة التـي سبقتها.[٢٦] فالأولى، حسبـما وردت الإشارةُ إليه أعـلاه: كانت التعريفُ الأوَّلي للمصطلـح من قِبَل بريسمان ووايلدافسـكي Pressman and Wildavsky وتحديدهما لـ «نقـاط التحول clearance points» باعتبارها وسيلةً لفَهْمِ تعقيدِ العملية. وتقومُ فكرةُ نقطةِ التحوُّل على أن هناك موضعـاً، ومـع ذلك الموضع يوجـد صانعُ قرار؛ حيـث ينبغي اتخاذُ قـرارٍ إيجابي إذا كان لذلـك البرنامـج أن يُنفَّذَ حسبما هو مقصود، أو ليس حسبـما هو مقصود. وتتشابه هذه النظـرة للتنفيذ مـع نموذجٍ عام أكثر يُعـرَف باسم «نقاط النقـض (veto points)» التي قدَّمهـا جورج تسيبليـس (2002) George Tsebelis في السياسـة المقارنة. وتُعتبَر فكرةُ بريســمان ووايلدافسكي حول نقاط التحـوُّل؛ نموذجاً بسيطاً ولكنه قويٌّ بشأنِ كيفية عمل الإدارة العامـة عند تفعيـل البرامج؛ ولكن هذه الفكرة تعرَّضَت للنقد. فيرى إلينور بوين (1982) Elinor Bowen أنَّ النمـوذجَ بالضرورة يفتقـدُ إلى القوة، وأنَّ بوسع الإداريِّ أو السيـاسي الذَّكي ابتداعَ الوسائـل اللازمة لتجنُّب أو التغلُّب عـلى العوائق التي تظهر عند «نقـاط التحول» هـذه. فعلى سبيل المثال: لا يستسلم المنفذ المخلص ويتخلَّى عن التنفيذ إذا لم يُوفَّـق عنـد إحدى نقاط التحوُّل؛ بل ربما يحاولُ الحصـولَ على الموافقةِ عدة مرات أو ربمـا يَجِـدُ طرقاً لتجَنُّب العوائـق. وبنفس الطريقة يرى إيرنسـت إليكساندر Ernst Alexander (1989) أنَّ التنفيـذَ المتسلسلَ لنموذج بريســمان ووايلدافسكي؛ ليس مُجرَّد حالـةٍ خاصةٍ لنمـوذجٍ عامٍّ أكثر للطريقة التـي تعملُ بها السياسـة، وإنَّ ذلك النموذج في الغالب محكومٌ عليه بالفشل.

وقد شَدَّدَتِ المرحلةُ الثانية من مراحل التطوُّر التي شَهِدَتها أبحاثُ التنفيذ؛ على الجَدَلِ الدائر بين أنصار منهجيتي التنفيذ التي تقول أولاها باتباع الأسلوب «من الأعلى إلى الأسفل

(٢٦) جادل مالكولم غوجين (1990) Malcolm Goggin مؤيداً وجود ثلاث مراحل في أبحاث التنفيذ؛ ولكننا طوَّرنا هذا نوعاً ما. انظر أيضاً: ساترين Saetren (2014 ;2005).

(top - down)»، والتـي تقـول ثانيهـما باتبـاعِ الأسلـوب «مـن الأسفـل إلى الأعـلى (bottom - up)» (انظـر: Linder and Peters, 1989). وبهـذا المعنـى كانت منهجيةُ بريسمان ووايلدافسكي تُصنَّف ضِمْنَ الأسلوب الذي يَتَّبِعُ التنفيذ «من الأعلى إلى الأسفل». فقد افترضت وجودَ قانونٍ كان لا بُدَّ من تنفيذه، ومن هنا؛ فإنَّ الانحرافات التي تبتعدُ عن القَصْـد من وراء القانـون كانت في جوهرها تمثلُ فشلاً في عملية التنفيذ. أما وجهةُ النظر المقابلـة التي تتناقضُ مع هذه المنهجيـة؛ فكانت ترى بأنَّ تصميمَ التنفيذ، وحتى التشريع نفسـه؛ ينبغي أن يبدأ «من الأسفل إلى الأعـلى»؛ مع الأخذ في الاعتبار أنواعَ البرنامج التي ينبغـي أن تكون سهلةَ التنفيذِ بأقصى درجةٍ ممكنـة (Elmore, 1979). وهكذا؛ شَدَّدَت منهجيةُ «الأسفـل إلى الأعلى» في التنفيذ على الجدوى الكامنة في تصميم التشريع، وكذلك في اختيار وسائل تنفيذ البرامج.

وقـد تضمَّنَت النقاشاتُ التي أُجرِيَتْ بشـأنِ منهجيتي التنفيذ عناصرَ معيارية وعملية عـلى حَدٍّ سواء.[٢٧] فمـن ناحيةٍ؛ هناك مَنْ يـرى أنَّ منهجيةَ «الأعـلى إلى الأسفل» تُعتَبَر مُتقيِّدةً بالقانون بشكلٍ حرفيٍّ مُفْرِطٍ، وأنها ربما تتضمنُ فرضياتٍ غير واقعية بشأنِ الطبيعة الهرميـة للطريقـة التي تؤدي بها الحكومة عملها. وعلاوةً عـلى ذلك؛ فإنَّ هذه المنهجية لا تأخـذ بما يكفي في اعتبارها السياسةَ الديمقراطيـةَ والمفاوضات التي تُجرى مع أصحاب المصالـح (stakeholders). ومن ناحيةٍ أخرى؛ فإنَّ منهجية «الأسفل إلى الأعلى» قد تُشدِّد بإفـراط على الجـدوى (feasibility)، وتؤدي إلى إعداد السياسـات بالاستنادِ إلى ما يمكنُ تنفيـذه بأقـصى درجةٍ من السهولة، وليس إلى السياسات التي قـد تؤدي إلى أكبرِ قَدْرٍ من الفائـدة. كما أنَّ العملَ مـن «الأسفل إلى الأعلى» لا يُقدِّم حِسًّا واضحـاً حول كيفية سَيْرِ التنفيذ؛ لأنه يجمعُ بين التنفيذ وصياغة السياسة.

وتتألفُ المرحلـةُ الثالثةُ التي شَهِدَتها مراحلُ أبحاثِ التنفيـذِ؛ من عَدَدٍ من التحليلات التـي تتصفُ بأنها تجريبيةٌ أكثر لعمليات التنفيذ. ولم تكن هذه التحليلات قد اعتادت أن تـأتي بأرضيات نظرية جديدة؛ ولكنها كانت قد شَدَّدَت على القياس والفرضيات والتطوير والتطبيـق للأفكار المعتـادة لمنهجية العلـوم الاجتماعية على دراسة التنفيـذ. كما شَهِدَ

(٢٧) للاطلاع على هذه النقاشات، انظر: هيل وهيوب (2015) Hill and Hupe.

عــددُ الدراسات زيادةً من حيث مقارنة جهود التنفيــذ؛ مقارنةً بدراسات الحالة الواحدة (single case studies) العديــدة التــي وصفــت الأبحــاث السابقة. وقــد عَمِلَتْ هذه المجموعــة من الأبحــاث على تطويع التنفيذِ أكــثر؛ ليكون ضِمْنَ المنهــاجِ الأساسيِّ للعلوم الاجتماعيــة؛ ولكن في أثناء ذلك كانت قد كَشَفَتْ عــن ضَعْفٍ مُهمٍّ في الدراسات السابقة. ومــن بــين هذه المشكلات وجودُ الكثير جــداً من المتغيرات التي تُفسِّر النجاحَ؛ بل الأكثر منهــا التي تُفسِّر الفشل، في التنفيذ (انظر: عنواني: عوائق التنفيذ، وتنظيم التنفيذ في هذا الكتاب). وتعكسُ كــثرةُ المُتغيِّرات غيابَ أيَّة منهجية نظرية واحدة في الدراسات السابقة كانت قد وُصِفَت أكثر في أثناء تحديد المشكلات ضِمْنَ الحالات الفردية (انظر: Bozeman, 2013). وكما سنناقشُ بتفصيلٍ أكبر؛ فإنَّ كثيراً من أبحاث التنفيذِ تبقى متجهةً نحو جوهرِ القطاع العام، وليس نحو العديدِ من التفاعلات مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص التي تُعتَبَر مهمةً للتنفيذ.

وتُشــدِّدُ المرحلةُ الرابعةُ التــي شَهِدَتهَا مراحلُ أبحاث التنفيذ، التي تَــمَّ التأكيدُ عليها خــلال السنوات الماضية، على ممارسة الحصافة discretion من قِبَل مديري القطاع العام (Hupe, 2013)، لا سيــما مديرو القطاع العام الذين كانوا على اتصالٍ مباشرٍ مع الجمهور. وقــد كانت الحصافةُ موجودةً دائمــاً بالنسبة للبيروقراطيين الذين هــم على صِلَةٍ مباشرة مــع الجمهــور،[٢٨] وتُعتَبَر تلك الحصافةُ مهمةً في عملية التنفيــذ (انظر: Tummers and Bekkers, 2014). ولقــد أصبحت أبحــاثُ التنفيذِ تُوجِّه اهتماماً أكــبر إلى الطريقة التي تُمــارسُ بها الحصافة وتخضعُ للرَّقَابــة، وإلى الدلالات التي تشيرُ إليها استخدامات الحصافة بالنسبــة للقطاع العام. كما يؤكدُ التحوُّلُ الــذي يجري في توجُّه أبحاث التنفيذ على قدرةِ المُنفِّذ الفردِ مقارنةً بالسِّمات الهيكلية للمنظمات التي تكون مشاركةً في التنفيذ.

ورغــم أنَّ البعــضَ من هــذه المنهجيَّات في التنفيــذ؛ مثل النمــوذج الأصلي لبريسمان ووايلدافسكي؛ يشير إلى عددِ الجهات الفاعلة المشاركة في عملية التنفيذ؛ إلا إنَّ التوجُّه كان يفيــدُ بأنَّ العملية نفسها كانت خطيةً نسبيًّا وحكوميةً. وبناءً على ذلك؛ فقد قدَّمَت هذه

(٢٨) يميــلُ المختصــون في أنثروبولوجيــا السياســة؛ إلى الإشــارةِ إلى هــؤلاء المسؤولــين باســم «بيروقراطيــو الواجهة (interface bureaucrats)»، وهــو مصطلحٌ يفضِّله الكثيرون من عِدَّة جوانب؛ إذ يمثِّلُ هؤلاء المسؤولون الواجهةَ التي تَصِلُ بين الدولة والمجتمع. انظر: أوليفيير دو ساردان (2014) Olivier de Sardan.

التصوُّرات للتنفيذ حلولاً بسيطةً نسبيًّا لمشكلة جَعْل البرامج الحكومية تعمل. وعلاوةً على تأكيدهــا على دورِ الجهات الفاعلية من الدولــة في عملية التنفيذ؛ تفترض هذه المنهجيات الخاصــة بالتنفيــذ أنَّ نتيجةَ العملية ينبغي أن تكون واحــدةً. وفي الوقت الذي يُعتبَر فيه ذلك الافتراض مهمًّا من زاوية المساواة؛ إلا إنه قد لا يعكسُ رغبات الأفراد بأن تكونَ لديهم بعضُ الخيارات في البرامج التي يستخدمونها. ورغم أنَّ إستراتيجيات التنفيذ تلك قد تؤدي إلى جَنْي الفوائد للمواطنين؛ إلا إنها ستؤدي إلى إدخال مستوًى إداريٍّ يتسمُ بتزايد التعقيد في عملية التنفيذ.

## الأدوات والتنفيذ:

رغــم أنَّ المسارات الأربعة للأبحاث التي شَهِدَها مجــالُ التنفيذ، والتي تمَّت مناقشتُها أعــلاه؛ تمثل تسلسلاً زمنياً للتطور في هذا المجال - إلا إنَّ هناك مجالاً آخر من التفكير كان حــاضراً في المجــالات الأربعة؛ إذ يمكــنُ النظر إلى التنفيذ على اعتبار أنــه يُنفَّذ عبر أدواتِ السياســة، تلك الأدوات التي تــتراوح بين البسيطة جداً؛ مثــل: التقديم المباشر للخدمات الحكومية، والتعاقدات الأكثر تعقيداً، والترتيبات التي تتضمن شراكات (انظر: أدناه).

فالأدبيــاتُ نفسُها التي كُتِبَت حول الأدوات (انظــر: Hood, 1974)؛ هي ذات أبعادٍ مثــيرة للاهتمام؛ من حيث السهولة والتعقيد. فمناقشةُ الأدوات التي ابتدأ بها كريستوفر هــود Christopher Hood كانت قد تضَمَّنَت الإشارةَ إلى أربع أدوات أساسية، هي على النحــو التالي: التفــرُّع (nodality)، السُّلطــة (authority)، الكنــز (treasure)، التنظيم (organization) . ويشــير النــوعُ الأولُ مــن الأدوات إلى دَوْرِ الحكومة كعقدة متفرعة للمعلومــات (information node)، وإلى قدرتها على استخــدام تلك المعلومات؛ لمراقبة المجتمــع والتحكم بالاقتصــاد والمجتمع.[٢٩] أمــا بالنسبة للسُّلطة والقانــون؛ فهما أداتان أساسيتــان بِيَــدِ الحكومة، وكذلك الحال بالنسبــة للكنز؛ الذي يشير هنــا إلى القدرة على الإنفاق والقدرة على فرض الضرائب. وأخيراً؛ تتألفُ الحكوماتُ من منظماتٍ يتوفر لديها موظفون وإجراءات؛ حتــى تتمكنَ من تنفيذ السياسات العامة. وقد لجأ باحثون آخرون

(٢٩) استناداً إلى هذا الفكر؛ رأى هود (1976) Hood أنَّ كلَّ نوعٍ من هذه الأنواع الأساسية من الأدوات؛ يمكنُ أن يجري تصوُّره على أنه «وسيلة للكشف detector» و«وسيلة للتأثير effector».

إلى تقديــم عددٍ أبسط يتألفُ من اثنين أو ثــلاث أدوات أساسية؛ هي: الجَزَرُ (carrots)، والعِصِيُّ (sticks)(*) وأما الأداة الثالثة؛ فهي ما يُعرَف بالطقوس (sermons) . فعلى سبيل المثــال: ناقشَ كــلٌّ من بيميلمانز - فيديــك، ريست وفيدونــغ (Bemelmans - Videc, Rist and Vedung, 1998) وغورملي (Gormley (1989؛ قضية أنَّ هذه الأدوات تتألفُ بشكــلٍ أساسيٍّ من أداتين هما: العضــلات والدعاء muscles and prayers. ويرى هؤلاء الباحثــون أنَّ العديدَ من الأدوات الأخرى التــي خضعت للنقاش؛ ما هي إلا أشكالٌ أخرى لهذه الأدوات الأساسيــة القليلة؛ فمثلاً يرى غورملي أنَّ جميــعَ تدخلات السياسة تعتمدُ على شكلٍ ما من إجبار الآخر، أو على شكلٍ من أشكال الإقناع، أو ربما على مجموع هاتين الأداتين الأساسيتين في نفس الوقت.

وتتمثلُ المنهجيةُ البديلةُ المُتَّبَعَة في أبحاثِ الأدوات في وَضْع كتالوجات ضخمة للأدوات والبحــث في خصائص كلٍّ منها. وقــد كان الاستخدامُ المبكر لــلأدوات لإجراء البحوث في السياســة الاقتصاديــة قد ناقــشَ أربعاً وستين مــن الأدوات الممكنــة (.Kirschen et al., 1964)، وقد اشتملت الكتالوجات الأحدث عهداً؛ على ما لا يقل عن العشرات من البدائل. فهــذه الأدوات الفرديــة - مثل: وسائل الدعــم (subsidies)، المِنَــح (grants)، الرَّقَابة (monitoring)، الأنظمــة (regulation) - مــا هــي إلا وسائل مُهجَّنَــة hybrid تتضمنُ معظــمَ هــذه الأدوات إن لم يكن جميع الأدوات الأساسية التــي ناقشها مؤلفون آخرون. فعــلى سبيل المثال: لا يتضمــنُ الدَّعمُ الضَّريبي بشكلٍ أوضح أمــوالَ خزينة فقط؛ ولكنه يتضمــن أيضاً السُّلطة القانونيــة والمنظمة التي ترعى القانــون. وفي الوقت الذي تُجرى فيــه مناقشةُ الأدوات من قِبَل الأشخــاص القائمين على تصميم السياســات، وكأنها مجردُ أمــور فنية وهامشية؛ إلا إنها ينبغي النظرُ إليها أيضاً من زاويةٍ سياسية أكثر. فجميعُ هذه الأدوات التــي تُستَخــدَم لتقديم خدمات عامــة تتسمُ بأنَّ لها معنًــى سياسيًّا، تماماً مثلما هــو الحالُ بالنسبــة لمحتوى التشريع الذي يجــري تطبيقه. فعلى سبيــل المثال: تتضمنُ الأداةُ التــي تَستَخدِمُ سلطةَ الدولةِ مثل القرض الطلابي المباشر؛ تشكيلةً مختلفةً من القوى السياسيــة مقارنــةً بالأداة التي تتضمنُ جهــاتٍ فاعلةً من القطاع الخــاص والشراكات أو ضمانــات القروض. وربما يكونُ اختيــارُ الأدواتِ إستراتيجيةً سياسيةً؛ للحصول على الدَّعم لبرنامج ربما يكون من الصعبِ تنفيذه بغير تلك الطريقة.

(*) استخدام أسلوب «الجزرة والعصا»؛ للدلالة على توظيف الحوافز والمغريات، وفي نفس الوقت التلويح بالعقوبات. (المترجم)

ويــؤدي استخدامُ الأدواتِ التي تتضمنُ تحالفــاتٍ، وتلك التي تتضمنُ الاستخدامَ المُتعدِّد لــلأدوات؛ إلى زيادةٍ في تعقيــد عملية التنفيذ أيضاً؛ إلا إنه وحسبما وَرَدَتِ الإشارةُ إليه أدناه، وبنــوعٍ من المفارقــة؛ يميلُ دعاةُ الكفاءة أيضاً إلى تأييد استخــدام خُطَط التنفيذ التي تشتركُ فيهــا الكثــيرُ من الجهات الفاعلة ضِمْنَ شراكاتٍ أو عقــود. والفرضية التي تسُودُ على غيرها هنا هي أنَّ التنفيذَ الحكوميَّ المباشرَ يتسمُ بأنه على درجةٍ أدنى من الكفاء مقارنةً باللجوء إلى استخدام جهاتٍ فاعلةٍ غير حكومية - لا سيما اللجوء إلى جهاتٍ فاعلةٍ أساسية في السوق - في تنفيــذ البرامج العامة. وتتضِحُ أهميةُ التحالفات في فَهْمِ أدوات السياسة بشكلٍ واضحٍ وجَلِيٍّ في الطبيعــة المُهَجَّنَة لمعظمِ برامج السياسة؛ إذ يلجأ عددٌ قليلٌ من البرامج إلى محاولة تحقيقِ أهدافه باستخدام أداةٍ واحدةٍ؛ ولكنها تميلُ إلى الاستفادة من مجموعةٍ من الأدوات المختلفة التــي يمكنها أن تُقدِّمَ مدًى واسعاً من الحوافــز (incentives)، والمُثبِّطات (disincentives) أيضــاً للسلوك. وتظهرُ هذه المجموعات بشكلٍ جــزئي لأسباب الضرورة السياسية political necessity، وهي تعكسُ في نفسِ الوقتِ الطبيعةَ المُعقَّدة والمتنوعة لمشكلات السياسة. فعلى سبيــل المثال: يتضمنُ أحدُ البرامج العامة الأساسية؛ مثل التحصيل الضريبي قانوناً، ومنظمةً، وخزينةً، وإلى حَدٍّ ما عُقدةً متفرعةً لتحصيل الضرائب والكشف عن التهرُّب الضريبي.

وأخــيراً؛ ابتعدتْ ممارسةُ التنفيــذِ إلى حَدٍّ ما عن الاعتمادِ على القانــون والخزينة؛ لتُطوِّر آليــات أكثر لتأكيد الذات، والعُقَد الفرعية أو الطقوس، وإن كانت هذه الطقوس حسبما يُقال تتمُّ هَمْســاً. ويعكس استخدامُ «وسائل الحَفْــز» (Thalen and Sunstein, nudges 2008) التحــرك نحو تقديم مؤشرات سلوكية قوية لتحفيز المواطنين؛ من أجل فعل ما تريد الحكومة منهم فعله؛ فعلى سبيل المثال: يمكنُ لمُجرَّد رَكْنِ سيارة شرطة غير مأهولة على جانب الطريق؛ أن يــؤدي إلى تقليلِ سرعة السائقــين، دون أن تترتب على ذلك تكاليف جــرَّاء تنفيذ القانون (ينجح ذلك على الأقل إلى أن يكتشفه السائقون الذين يلجأون إلى السرعات العالية).[٣٠]

## عوائق التنفيذ:

على الرَّغم من أنَّ التنفيذَ يمثــلُ وظيفةً كلاسيكيةً من الوظائف التي تؤديها الحكومة؛ حتــى وإن كان ذلك بأبســط أشكاله؛ فهو ليس سهلاً؛ إلا إنه يمكــن لأيِّ عددٍ من العوامل

(٣٠) تُعتبَر «وسائل الحَفْز» هذه رخيصةً وفعَّالةً في العادة؛ ولكنها تثير أسئلةً أخلاقيةً بشأنِ الذي يجري فيه التلاعب بالمواطنين.

أن يُعِيقَ التنفيذَ الفعَّال والدقيق. وبناءً على ذلك؛ فإننا بحاجةٍ إلى فَهْمِ نموذج التنفيذ الفعَّال والعوائق التي تحُولُ دون تنفيذ البرامج. وبدَوْرنا؛ فإننا نحتاجُ أيضاً إلى دراسة الأدوات البديلة اللازمة للتنفيذ والتفكير في التحَدِّيات التي تفرضها أنماطُ التنفيذ هذه على الحوكمة الفاعلة (effective (governance. وتكون بعضُ هذه العوائق متأصلةً في طبيعة الإدارة؛ في حين تكونُ عوائقُ أخرى عبارة عن نتاجات لتصميمٍ معين للسياسة التي يجري تنفيذها، ولعملية التنفيذ نفسها. وقد ناقش كريستوفر هود Christopher Hood (1976) العوائقَ التي تقف في طريق التنفيذ المثالي قبل عِدَّة عقود؛ ولكن تظهر اليوم نفسُ العوائق التي تقف أمام التنفيذ.

وتُعتَبَر طبيعةُ المشكلاتِ نفسها المرتبطة بالسياسة؛ هي العائقُ الأهمُّ أمامَ تحقيقِ التنفيذ الفاعل والأقل بكثير عن درجات المثالية. وكما كنَّا قد أشرنا؛ فإنَّ مشكلات السياسة تأتي ضمن مجموعة متنوعة من الأشكال، التي يتسم عددٌ متزايدٌ منها بأنه «شرير» أو حتى «فائق الشر» (Levin et al., 2012). وكان هيربرت سايمون Herbert Simon (1973b) قد أشار إلى هذه المشكلات باعتبارها «روتينيةً». وتفرض مشكلاتُ السياسة هذه مشكلاتٍ مُحدَّدة أمام صياغة السياسة؛ ولكنها تفرض أيضاً مشكلاتٍ جوهريةً أمام التنفيذ (انظر: Head and Alford, 2015). ويمكنُ للطبيعة المُبْهَمَة لهذه المشكلات ومستواها أن يجعلَ من ابتداع خُطَطَ تنفيذ فاعلة أصعبَ بدرجةٍ كبيرة من المشكلات التي تُعتَبَر روتينيةً بدرجة أكبر.

وعلاوةً على طبيعة المشكلات؛ فإنَّ أهمَّ العوائقِ التي تحُولُ دون القيامِ بالتنفيذ الفعَّال؛ هي التشريعُ الذي يجري تطبيقه. وبما أنَّ التشريعَ يُوضَع من خلال عمليةٍ سياسية؛ إلا أنه يعكسُ في العادة تنازلاتٍ تُقلِّلُ من التناقضات الداخلية أو الطلبات المستحيلة التي تُفرَض عمليًّا على الأشخاص القائمين على التنفيذ. وبالمثل أيضاً؛ ربما كان التشريعُ قد كُتِبَ بقليلٍ من الاهتمام بمهمات التنفيذ؛ بحيث أنه حتى لو كان منطقُ السياسة سليماً؛ فإنَّ الضوابط الموضوعة على التنفيذ قد تمنعُ البرنامج من أن يُوضَع قَيْدَ التنفيذ بفاعلية. ولا يُعتَبَر المُشرِّعون مديرين، ولا يفكرون في العادة من حيث الأفعال التي تكون لازمةً لجَعْل البرنامج يعملُ بطريقة فاعلة، أو بكفاءة أقل. وحتى لو أنَّ التشريع الذي سيُطبَّق

قــد صُمِّم بإتقان؛ فسوف يظلُّ في العــادةِ يُشكِّل ابتعاداً عن البرامج الموجودة،[٣١] وبالتالي؛ فإنه يتطلبُ بعض التغيير في الجوانب الروتينية في المنظمة التي تقومُ على التنفيذ. وبشكلٍ عام لن تكــون هناك مقاومةٌ علنيةٌ لبرنامج جديد؛ ولكنه يبقى يمثل قواعدَ جديدةً ينبغي تعلُّمهــا، وإجراءاتٍ أيضاً ينبغــي تنفيذها. ويصبح التغييرُ صعبــاً للغاية؛ مثلما هو الحال في كثــيرٍ من مجــالات السياسة الاجتماعية، عندما يَتْبعُ التغييرَ تغيــيرٌ آخر، ويصبحُ الأفرادُ المسؤولون عن التنفيذ مُتعَبينَ إلى حَدٍّ ما بشأنِ المعجزات الممكنة للبرنامج «الجديد».

وكــما أنَّ مشكــلاتِ التنفيذِ تظهــرُ من خلال نقــاط الضعف، أو عمليــات التجديد في التشريــع؛ فــإن بوسع التنفيذِ أن يواجه عوائقَ أيضاً؛ نتيجــةً لعدم كفايةِ الموارد. وحتى لو كــان أحدُ البرامج مُصمَّماً ببراعة وكانت قد أُعِدَّت له خطةُ تنفيذٍ جيدة؛ فإذا كانت الموارد غــير كافيــةٍ؛ فليس من المحتمل أن يكون فعَّالاً. فعلى سبيــل المثال: استندت الخُطَطُ التي وُضِعَــتْ لمكافحة فيروس الإيبــولا Ebola في غرب إفريقيا على أفضــل معرفةٍ متاحةٍ لدى منظمة الصحــة العالمية (World Health Organization) والجهات الاستشارية الأخرى؛ ولكن وبكلِّ بساطة أدَّى عدمُ وجودِ العددِ الكافي من الأطباء والأسِرَّة في مستشفيات الحَجْر الصحي، والمنسقين بين المجتمع المحلي ومنظمات الرعاية - إلى أن يستمرَّ الوباءُ لفترة أطول.

وعــلاوةً على المشكــلات الأساسية التي تُعِيــقُ توفيرَ الموارِدِ الماليــة والبشرية لتنفيذ البرامــج؛ فإنه يمكنُ لهذا التنفيذ أن يفشلَ عن طريــق الفشل في توفير العناصر الأساسية من البرنامج - وهو ما أُشِيرَ إليه بمشكلاتِ مسمار حدوة الحصان horse) (Hood, 1976) (shoe - nail problems -. فــإذا لم تدخلْ عناصر أساسية في البرنامج وفي خطة التنفيذ؛ فإنه يكون محكوماً على البرنامج بالفشل. فعلى سبيل المثال؛ أرادت وزارةُ الأمن الدَّاخلي Department of Homeland Security في الولايات المتحدة أن تجعلَ الحدودَ الوطنيةَ أكــثر أمناً بعد هجــمات الحادي عشر من سبتمــبر، وبالتالي طلبت من كــلِّ شخصٍ يعبر الحدود مع كندا وجزر البهاما أن يَحمِلَ جواز سفر؛ إذ كان ذلك العبور في السابق ممكناً عــن طريق إثبات هوية فقط. ولم تلحــظ المنظمةُ أنَّ ملايين الأمريكيين كانوا يعملون في

(٣١) تمثلُ معظمُ البرامجِ «الجديدة» إعادةَ إنتاجٍ للبرامج الموجودة؛ بحيث إن الابتعادَ المذكورَ ربما لا يكون كبيراً بالدرجةِ التــي يُشَار إليها في بعــض الأحيان؛ لا سيما من جانب المؤيدين السياسيين للبرنامج Hogwood and Peters, 1984) ;Carter, 2012).

كندا؛ ولكــن لم يكونوا يحملون جوازات سفر، ولم تتخذ الإجراءات لإصدار جوازات سفر عاجلة لأولئك العمال.(٣٢)

وتظهــرُ مشكــلاتُ التنفيذِ كذلك من المنظــمات العديدة التي ربما تكــونُ مشتركةً في جَعْل البرنامج يعملُ بطريقةٍ فاعلةٍ أكثر. فقد نَظَرَ الكتابُ الأصلي لبريسمان ووايلدافسكي Pressman and Wildavsky الــذي حمل عنــوان: التنفيذ Implementation، إلى هذه المشكلــة نظرةً عموديةً vertically، في ظل عدد مستويــات الحكومة التي كانت مشتركةً في إعــداد برنامــج التنمية الحكومي - الــذي كان موضوع الكتاب - يعمــل بشكلٍ فاعل. ولكن يمكنُ لمشكلات التنسيق الأفقي كذلك أن تؤدي إلى إضعاف التنفيذ الناجح للبرامج. فعلى سبيل المثال؛ يمكن لتكاليف الرعاية الصحية أن ترتفعَ نتيجةً لعدم وجود تعاونٍ كافٍ بين منظمات الخدمات الاجتماعية والمنظمات الصحية لتقديم خدمات للمرضى كبار السن الذين يمكنُ صرفهم من المستشفى؛ ولكن لا يوجد لديهم مكانٌ يحصلون منه على الرعاية التي تساندهم.

وأخــيراً؛ قد تفشلُ المنظماتُ في التنفيذ؛ نتيجةً لفشلها في التكيُّف. فيُشَارُ في العادةِ إلى الجُمــود (rigidity) باعتباره عاملاً من عوامل الفشــل في المنظمات، وخاصةً في المنظمات العامــة. وفي حين يُعتَبَر الجُمودُ إلى حَدٍّ مــا في اتباع السلطات القانونية أمراً يثيرُ الإعجاب في المنظــمات العامــة؛ إلا إنه يمكن لذلك الجمود كذلك أن يقلِّــلَ من القدرة على التعامل مــع التغيُّر في الظروف في البيئة المعنيَّة. وحتى تكــونَ المنظماتُ فاعلةً في التعامل مع أيَّة مشكلات مُعقَّدة في السياسة؛ فإنها بحاجةٍ إلى أن تتعلمَ وتتكَيَّفَ.

## التنظيم؛ من أجل التنفيذ:

تتجسدُ أبسطُ صيغةٍ تنظيميةٍ للتنفيذ في صورةِ وزارةٍ أو وكالةٍ لديها موظفوها العاملون في نفس مجالها؛ حيث يتولَّى هؤلاء الموظفون الاهتمامَ بالقوانين التي تتحمَّلُ هذه المنظمةُ مسؤوليــةَ تنفيذها، ويُطبِّقون هذه القوانين في الواقع بأنفسهم. وفي هذا النمط من أنماط التنفيــذ؛ فإنَّ للمنظمات الحكومية قُدْرةً زائدةً - وإن كانت ليست مثاليةً - على السيطرة

(٣٢) «يمكن النظرُ إلى هذا الأمر باعتباره مشكلةً في التنسيق (انظر: أدناه)؛ لأنَّ الجوازات أُصدِرَت عن طريق وزارة الخارجية.

على ما يجري باسمها. ولكن هناك حالاتٌ قليلةٌ نسبيًّا من هذا الأسلوب المباشر في التنفيذ يبقــى في القطاع العــام. وكما نشيرُ إليه أدناه؛ كان مَيْلُ الحكومــةِ يتجِّهُ نحو وَضْعِ أنماطٍ أعقد من التنفيذ، تتضمنُ جهاتٍ فاعلةً من القطاع الخاص.

ويتَّسِــمُ «نمــوذج القدرة» عــلى التنفيذ بتاريــخٍ عريق في الــدول الإسكندنافية؛ ولكن جَــرَى تبَنِّيه كجــزءٍ من إصلاح الإدارة العامة الجديدة للمشكــلات التي تعاني منها الإدارة العامــة (Pierre, 1995a)؛ وبشكله الأصلي، وذلك حسبما لا تزال تُجرَى ممارسته في الدول الإسكندنافيــة؛ فإنه يجري توكيل التنفيذ إلى الهيئات المستقلة أو شبه المستقلة التي تخضع بدرجــة كبيرة لمجال إدارتها أو لمديرها العــام. وبما أنَّ ذلك الاستقلال كان منتشراً في نُظُم الإدارة الأخرى (انظر: Pollit and Talbot, 2004)؛ فإنه فُقِدَ بدرجةٍ كبيرةٍ لصالح التنفيذيين الذين يتحمَّلون مسؤوليةً مباشرةً أكبر تجاه الوزارات التي يعملون فيها.[٣٣] إلا إنه ضمن أيَّة صيغــة من الصيغ؛ فإنَّ المبدأ الكامــنَ هنا هو فَصْلُ السياسة والإدارة؛ حيث تتمتعُ الهيئات بحَيِّز كبيرٍ في اتخاذ قرارات التنفيذ، وبالتالي؛ وبشكلٍ فعَّالٍ القرارات السياسية بنفسها.

ويعتمدُ الترتيبُ الهيكليُّ الآخر للتنفيــذ على الحكومات دون الوطنية (subnational governments). ويُشَــار خاصــةً إلى الحكومــات الاتحادية؛ إذ إن قَــدْراً لا بأسَ به من السياســة التي يجري تنفيذهــا في الحكومة المركزية؛ يُنفَّذ بواسطــةِ الولايات أو الأقاليم. ويسمــحُ نمطُ التنفيذِ هذا أيضــاً أولاً للمنظمة المُنفِّذَة باتخاذ عددٍ مــن قراراتها الخاصة، وبالمفهوم الاتحادي؛ فإنَّ ذلك يمكــنُ أن يُستَخدَم لخفض قوة الحكومة المركزية[٣٤] وثانياً؛ لتمكــين الحكومة المركزية في الحَــدِّ من حاجتها الخاصة لتوظيــف الأشخاص؛ مما يسمحُ بالتالي لها بالظهور أصغر وأقل تطفلاً على الناخبين مما قد تبدو عليه. ورغم مناقشته هنا على أنه ينطوي على حكومات الولاية أو الأقاليم؛ فإنَّ نفسَ النمطِ يمكن أن يكونَ؛ بل إنه يخضعُ للتطوير في العادة باستخدامِ الحكومات المحلية.

---

(٣٣) ظَهــرتْ النسخةُ الأصليةُ للنموذج؛ عبر هيئات «الخطوات التالية» في المملكة المتحدة، في محاولةٍ لصياغة النموذج؛ ليتــلاءم مع مفاهيــم المسؤولية الوزارية في النظام. إلا إنَّ هذا ربما أدَّى إلى التقليلِ من بعض الفائدة التي يُحقِّقُها هذا الأسلوب من التنفيذ الذي كان يقومُ على فكرة وجود مستويات عالية جداً من الاستقلالية بالنسبة للهيئات.

(٣٤) في ألمانيــا؛ على سبيــل المثال: تُنفِّذُ الحكومةُ الاتحاديةُ عدداً قليلًا من سياساتهــا الخاصة، وهي عبارة عن خيارات واعية لمُصمِّمينَ مؤسسيين؛ للحَدِّ من قوى المركز بعد تجربة الرايخ الثالث.

وتعتمـدُ كافةُ الحلول الهيكلية المذكورة أعلاه لمشكلة التنفيذ على الجهات الحكومية، مـع وجود عِدَّة أشكالٍ مـن العلاقات بالمركز في نفس الوقـت. وفي حين نقومُ باستطلاع القضايـا المتعلقة بالتنفيذ أكثر؛ فإننا نشيرُ كذلـك إلى الحلول التي تُوضَع لمشكلات التنفيذ التـي تتجـاوزُ الحكومة وتتضمنُ مجموعـةً متنوعةً من الجهات التـي تنتمي إلى القطاع الخـاص. وقد أصبحت مثلُ هذه الأنماط من التنفيـذ شائعةً. وعلى الرَّغم من أنها تعالجُ بعض القضايا التي تُثار في القطاع الخاص؛ إلا إنها هي نفسها تأتي بمشكلاتٍ خاصةٍ بها أيضاً.

## التعقيدُ كنوعٍ من الحلول:

كان الحوارُ الـواردُ أعلاه بشأنِ التنفيذ حتى هذه اللحظة؛ قد تناول العمليةَ من نواحٍ بسيطةٍ وقانونيةٍ نسبيًّا؛ فهناك قانون ومنظمات عامة يَجِدُ أعضاؤها أنفسهم مُلزَمين بتحقيق النجاح لذلـك القانون على أرضِ الواقـع؛ إذ تُشدِّد افتراضاتُ الانسجـام (uniformity)، واليقين (certainty)، والهرمية القانونية (legal hierarchy) جميعها على الطبيعة الخَطِّية والبسيطـة إلى حَدٍّ مـا للعملية. ولكن في الواقـع؛ ازدادَ تعقيدُ التنفيـذِ بشكلٍ مضطردٍ، ويلزَمُنـا على ضـوءِ ذلك التوصُّلُ إلى فَهْمِ الآلية التي يعمـل بموجبها التعقيدُ. وهنا يمكنُ القـولُ بـأنَّ التعقيدَ لا يَنْتُجُ فقط من زيادة عددِ الجهـات المعنيَّة؛ ولكنه يتجَسَّدُ في القِيَم السياسية التي تدخل في هذه العمليات.

كـان الحـوارُ الأكاديميُّ للتعقيدِ في الإدارة؛ قد بدأ قبل قـرونٍ عديدةٍ بتحديد «هياكل التنفيذ (implementation structures) بصفتها بديلاً للنموذج الهرمي المعروف للتنفيذ. ويرى كلٌّ مـن ديفيد بورتر، وبيني هجيرن David Porter and Benny Hjern (1981) أنَّ «المنظمـة المفـردة والوحيدة قد ماتـت» وأنَّ الباحثين (والممارسـين) بحاجةٍ إلى فَهْمِ التفاعـلات التي تـزدادُ تعقيداً في هذه الهياكـل. وعلاوةً على ذلك؛ كـان لورنس أوتول Lawrence O’Toole (2000) قـد كَتَـبَ بشكـلٍ مُكثَّـفٍ عن التنفيذ المتعـدد الجهات. ويمكننـا تصوُّر هياكـل التنفيذ تلك التي تتضمنُ عِدَّةَ جهاتٍ مثـل المؤسسات، على اعتبار أنهـا في العادة تمثل أنماطاً مستقرةً من تفاعل المنظمات والأفراد المرتبطين في تنفيذ برامج مُحَدَّدة (Peter, 2015a). ويعكسُ التعقيدُ المضطرد الذي يواجهه التنفيذُ التغيُّراتِ المهمة في السياسـات وفي الأفكار حـول كيف ينبغي للحكومة أن تُقدِّمَ برامجها؟ وقد كانت هذه

الأفكــار تمثِّل مكونات الإدارة العامة الجديدة؛ بالإضافة إلى أفكارٍ كونها أكثرَ مشاركةً فيما يتعَلَّــقُ بالحوكمة (Peter, 2010b). ومن بين الشِّعــارات الحالية للإدارة العامة الجديدة «أَمْسِــكْ بزمــام الأمــور، ولا تُضَيِّعِ الجهــدَ في التفاصيل». ويعني هذا ضمنــاً؛ أنه ينبغي للحكومــات أن تضع السياسات وألا تنغمسَ في التنفيذ المباشر لها. وكانت الفرضيةُ تقومُ عــلى أنَّ التنفيــذَ يمكــنُ أنْ يتمَّ بشكلٍ أكثر فاعليــةً وكفاءةً من قِبَل جهــاتٍ غير حكومية (ويُقصَــد بذلك في العادة الأســواق). أمَّا المنهجياتُ الأكثر ديمقراطيــةً التي تنادي بإجراء إصلاحــات للقطــاع العام؛ فقد رأت استخدامَ الجهات غــير الحكومية في التنفيذ؛ مما يبرِّر التدخُّل عن طريق المشاركة.

## تغييرُ أفكارِ الإدارة:

يمكــنُ تبريــرُ الطبيعةِ المتغيِّرة للإدارة عــن طريق بِوَضْع قِيَم كانت قــد أصبحت ضِمْنَ التفكــيرِ بشأن الإدارة؛ إذ تعكسُ كلُّ هذه الأفكار حالاتِ ابتعادٍ مهمةً عن الأسس الفيبرية أو الويلسونيــة (Weberian or Wilsonian foundations) للإدارة العامة. وقد ناقشنا بعــضَ جوانب القيم المتغيرة في الإدارة العامة في الفصول التي وردت سالفاً؛ ولكن لا يقل التغيُّر في التصميم المؤسسي، وكذلك التأثيراتُ الناتجةُ عنها من حيث العمق والأهمية.

وربما يُعتَــبَر التفويضُ (delegation) في المهامِّ بمثابةِ التغــيُّر الرئيسي في الإدارة العامة المعــاصرة؛ وهــو الأمرُ الذي يعكسُ أيضــاً حالةً من التغيُّر الذي يجــري في مستوى تعقيدِ الإدارة؛ مــما يُمثِّل «ابتعــاداً» بدرجة كبيرة عن القطاع العام نفســه. ويأتي هذا التفويضُ مطابقــاً للنمــوذج الذي يتكــونُ من جهــة التفويض الرئيســة والوكيــل (principal - agent)؛ ذلــك النموذج الذي حقَّقَ فائدةً كبــيرةً للتفكير في الفترة الأخيرة في الإدارة؛ فيما يُعــرَف بــالإدارة العامة الجديدة، وينسحــبُ ذاتُ الأمرِ على نمــاذج اقتصادية أخرى من عمليــة الحكــم (Miller, 2005). ويُعتَبَر تفويــضُ المهامِّ مشكلةً دائمــةً في عملية الحكم (انظــر: McCubbins, Noll and Weingast, 1989; Le Grand, 2013)؛ ولكن هــذا التفويــض أصبحَ نَمَطاً مُهيمنــاً في الإدارة المعاصرة. فقد كان جانبٌ كبيرٌ من هذا التفويض في القطــاع العام نفســه؛ في الوقت الذي أصبحَ فيه نمــوذجُ الإدارةِ بالوكالة الذي وصفناه أعــلاه منتشراً على نطاقٍ واسع (Laegreid and Verhoest, 2010). ويمكنُ كذلك تصوُّرُ

اللامركزيـة (decentralization) عـلى اعتبـار أنها وبكلٍّ بساطة شكـلٌ آخر من أشكال التفويـض بالمهامِّ؛ لأنه يجـري فيها نَقْلُ مهماتِ الإدارة؛ بل وربما عمليـة صُنْعِ القرار، إلى الحكومات دون الوطنية. وحتى في الدول المركزية كالمملكة المتحدة؛ فقد جَرَى نَقْلُ الكثيرِ مـن المهامِّ إلى العناصر التي تُشكِّل الدولةَ؛ لتوفير فرصـة أكبر للخروج بسياسات وأشكال مختلفـة مـن التنفيذ. وقد كان التشديـدُ على اللا مركزية يعودُ في جـزءٍ منه إلى أسبابٍ ديمقراطية، وإلى السَّعي نحو تحقيق الكفاءة من جانبٍ آخر عبر نُظُم الإدارة الأقل هرميةً؛ كما أنَّ اللا مركزية أصبحتْ جزءاً مؤسسيًّا في عددٍ كبيرٍ من المناطق التي يمكنُ للإستراتيجية فيها أن تكونَ غير ملائمة (Falleti, 2010).

ومـن السِّماتِ الأخرى لأشكالِ التنفيذ الجديدة؛ الاستخدامُ الكبيرُ للجهات الفاعلة غير الحكومية في عملية التنفيذ نفسها. فمن السَّهل نسيانُ أنَّ الحكومات كانت دائماً تَستَخدِم جهـاتٍ فاعلـةً غير حكومية في التنفيـذ؛ فعلى سبيل المثال: كانت قوانـينُ ممارسةِ الطب والقانـون تُقدَّم باستمرارٍ تقريباً من قِبَل تلك المِهَـن، وكانت السياساتُ في مجالاتٍ؛ مثل: الزراعـة أو الصيد والمعايير الفنيـة تُقدَّم من قِبَل الأطراف المشاركـة. وسواءٌ أُطلِقَ على هذا مصطلـح (التعاونية - الصغري micro - corporatism) أو (الضبط الذاتي self - regulation) (Steurer, 2013)؛ فـإنَّ التأثـيرَ هو نفسه؛ حيث تقـومُ الدولةُ بتفويضِ جهاتٍ فاعلة غير حكومية في تنفيذ المهامّ.

ويُشَار إلى أنَّ هناك مجموعةَ آليات متنوعة تُستَخدَم لتنفيذِ البرامج عن طريق وسائل التفويـض. وتتمثلُ الطريقةُ الأساسية في التفويض بعمليـات التنفيذ في إجراء التعاقدات (contracting). فقـد كانت الحكوماتُ قد دأبتْ عـلى مدى فترةٍ طويلة من الزمن على شراء الحاجيَّات عن طريق التعاقـدات؛ ولكن مستوى التعاقد لتنفيذ الخدمات الحكومية ارتفع كثيراً (انظر: Kettl, 2015). ورغم أنَّ لعملية التعاقد مزايا عديدةً بالنسبة للحكومة؛ إلا إنهـا تفرض عدداً من المشكلات كذلك. وأولى هذه المشكلات ببساطة؛ هي أنَّ العقودَ تعمـلُ على إضعافِ عملية التنفيذ عـن طريق التعاملِ مع المزيدِ من الجهات الفاعلة، كما أنهـا تجعلُ عمليةَ المساءلـة (accountability) أكثرَ صعوبةً. أما المشكلة الثانية؛ فهي أنَّ مشكـلات المساءلة في عملية التعاقـد تكونُ بهذا الشكل تحديـداً؛ لأنَّ من الصعبِ كتابةَ عقودٍ لتقديم الخدمات التي يكون من الواضح أنه يمكن تنفيذها. ومن الناحية القانونية؛

تعتمـدُ العقودُ عـلى أداء مُحدَّد، ويُعتَبَر تحديدُ متى تكـونُ الخدمات الاجتماعية الكافية مـن الأمور الصعبة، وربما لا يكون التعاقـدُ بنفس كفاءة الحصول على موظفين في القطاع العـام؛ بحيث يكونـون ملتزمين ببرامجهم. وفي ظلِّ غيابِ إمكانيـة تحديد الأداء؛ فيكون هناك احتمالٌ قويٌّ للتهرُّب، وللتنفيذ غير الكفؤ للخدمات. ويبدو أنَّ دعاةَ التعاقدِ وإبرام الشراكـات يفترضون أنَّ موظفي القطاع العام يتَّسِمـونَ بالكسل وعدم الكفاءة (للاطلاع عـلى حوار ناقد لـ فرضيـة التنصُّل «shirking hypothesis»، انظـر: بيير وبيترز Pierre and Peters, 2017) ولكـن هناك أدلة عمومـاً تشيرُ إلى أنهم على الأقل ملتزمون بتقديم الخدمة كمتعهدين.

وعـلاوةً عـلى التعاقدات؛ فقد جـرى توظيف مجموعـةٍ متنوعة مـن الشراكات بين القطاعـين العام والخاص لتنفيذ البرامج العامـة. وقد كان كثيرٌ من الشراكات في حالةٍ من البنيـة التحتيـة المادية التي تشهد تطـوراً؛ كما كان قد جَرَى استخدامهـا كأدواتٍ لتنفيذ خدمـات عامة؛ مثل: التعليم أو الخدمـات الاجتماعية. وتقومُ فكرةُ الشراكة في جوهرها عـلى أنه يمكـنُ لاثنتين من الجهات الفاعلة المتساوية نسبيًّـا التوصُّل إلى اتفاق على آليات تمكِّنُهما من التعاون بشأنِ تحقيق بعض الأهداف المشتركة. وتبرز الفرضيةُ هنا، التي تكون في بعـض الأحيان واضحةً وصريحةً؛ ولكنها في العادة تتخـذ شكلاً ضمنياً أكثر؛ حيث تنصُّ على أن الجهات الفاعلة في القطاع العام ستكونُ ملتزمةً أكثر بالكفاءة وباستخدام خبرتها في مجال الإدارة؛ لتحسين جودة البرامج. وشأنه شأن عملية التعاقد؛ فإنَّ استخدام الشراكات ينطـوي على بعض الفرضيـات البطولية حول إمكانية هذه الترتيبـات في تحديد ما سيتمُّ تقديمـه والتوصُّـل إلى الطرق التي تجعل القطاع العام يعـاني، وجَعْل قِيَم القطاع الخاص تعمـلُ بشكلٍ ناجحٍ. ويبـدو التوجُّه هنا أنَّ قِيَم القطاع العام هـي التي تسيطرُ، لا سيما في ظـل التزام الجهـات الفاعلة في القطاع العام باستخدام هـذه الأدوات، والميل بأنفسها إلى أن تتأثـرَ بقوةٍ بالقطاع الخـاصِّ، وبالقِيَم الإدارية. وكما هو الحـالُ بالنسبة للتعاقد؛ فـإنَّ السلاسلَ الأضعف التي تدخلُ في تقديـم الخدمة تعني أنَّ فرض المساءلة يصبحُ أكثر صعوبـة. وينبغـي أن تكونَ الجهاتُ الفاعلة في القطاع العـام بمثابة الرقيب على المصالح العامـة ضِمْنَ هذه الترتيبات؛ ولكن تداخل القطاعين العام والخاص ربما يجعلهما ظاهرين في أيِّ استخدامٍ لهما للمال أو السلطة (Bozeman, 2007).

أما عنصرُ التغييرِ النهائي في التنفيذ الذي تستخدمه الدولةُ المعاصرة؛ فيتمثَّلُ في جوهره في أنَّ هنــاك تأكيــداً على عملية الاختيار؛ إذ تميلُ الأشكــالُ التقليدية ممَّا تقدِّمه الحكومة إلى القــول بالقبول لمــا تقدمه، وإن لم ينل ذلك الإعجاب؛ فليست هناك مشكلة؛ سواء كان ذلــك في التعليم أو الإسكان العام أو الخدمات الأخرى التي تُقدِّمها الحكومة. وقد ركَّزَت الإصلاحــاتُ التي تمَّت على عمليات التنفيذ، وعلى السياســة العامة بشكلٍ عام على قدرة المواطنين بصفتهم أفراداً على الاختيار لما ينفعون به أنفسهم؛ من حيث نوع السياسة التي يريــدون الاستفادة منها. وفي الأشكال التــي تتسمُ بأنها ذات توجُّهٍ أكبر نحو السوق؛ فقد كان هذا قد انطوى على استخدامِ قسائم للحصول على مجموعةٍ من الخدمات؛ في حين أنه في أمثلةٍ أخرى انطوى هذا على دعوة أكبر مستخدمي البرامج لصياغة الطريقة التي يجري فيهــا تقديمُ تلك الخدمــات. وفي كلتا الحالتين؛ لا يكون المواطــنُ أو العميلُ متلقياً سلبيًّا للخدمات؛ ولكنه شريك أكثر تفاعلاً في العملية نفسها.

## «الحوكمة الناعمة» وأدوات السياسة:

لــو توسَّعنَــا أكثر في المعــاني التي يشــيرُ إليهــا الاختيارُ أعــلاه، وكذلــك في استخدام الشراكــات والأدوات التعاونية الأخرى المُستَخدَمة في تقديــم الخدمات (Sandfort and Milward, 2009)؛ فسيكون بوسعنا أن نتصورَ صيغةً لشكلٍ ناشئ من «الحكومة الناعمة soft governance» يصبــحُ مألوفــاً في التنفيذ. وينطوي هذا الشكــلُ من أشكال الحكم، الــذي يُعرَف أيضاً باسم «الحوكمة الجديدة new governance» على الابتعاد عن أدوات القيادة والسيطــرة التقليدية والاقتراب أكثر من الوسائل الأقــل استخداماً لأساليب الأمر للتنفيــذ (انظــر: Heritier and Lehmkuhl, 2008). وبدلاً من القول: «ينبغي لك» أو «لا ينبغــي لك»؛ أصبحت الحكومات تقول: «لِــمَ لا تفعل؟» فالأدوات؛ مثل: الإرشادات العامــة (guidelines)، والشراكات (partnerships)، والمعايير المرجعية (benchmarks) تُمكِّــن جميعها الحكومات من التوجيه، ولكن التوجيه لمسافة مُعيَّنَة. وضمن هذا الشكل من أشكال الحكم؛ فإنَّ العميلَ أو ربما المُستَهدَف من عملية التنظيم، يصبح طرفاً في عملية تحديد السياسة وتنفيذ تلك السياسة. فالإنتاج المشترك، الذي يصبح فيه العملاء منتجين - مثــل عملية مراقبة الأحياء السكنية على سبيل المثال - ربما يكونُ الشكلُ الأكثر نعومةً من أشكال الحكم هذه.

وبطبيعــةِ الحالِ؛ فإنَّ هذا الأسلوبَ من الحوكمة ليس جديــداً بشكلٍ كامل؛ إذ كانت الحكومــاتُ قد سَمَحَتْ بعمليــة الضبط الذاتي للجهات الفاعلــة - وربما ينحصرُ ذلك على وجــه التحديد في المهن - وذلــك على مدى قرون، وكان التفويضُ بالمسؤولية عن الحوكمة للجهــات الفاعلة في القطاع الخاص يقودُ في العادة أيضاً إلى سُوء استخدام السلطة لتحقيق مكاســب خاصة (انظر: Lowi, 1969; Andres, 2009). ولكن من ناحيةٍ أخرى؛ لا يعني بالــضرورة للسَّماح بمستويات أكبر مــن الحوكمة الذاتية أن يكون ضــاراً، وفي ظل وجودِ تصميــمٍ مناسب للآليات المُستَخدَمــة والأشكال المناسبة من المساءلــة؛ فإنه يكونُ بوسع الأشكالِ الأكــثر نعومةً من الحوكمة والإدارة تقديمُ منافــع للمواطنين والحكومة نفسها. فبالنسبــة للمواطنين؛ فإنه يمكنُ للأشكــال الأكثر نعومةً من الحوكمة أن توفِّر خياراً أعظم بالنسبــة لأنواع السياسات التي سيستخدمونها، وبالنسبة للطرق التي يمكنهم بها الحصولُ عــلى تلك المنافع. ويُشــدِّد النموذجُ الهرمي للحوكمة والتنفيذِ عــلى التناسق، ويقلل من فــرص المواطنين في صياغة حُــزَم الخدمات التي يريدون الحصول عليها من الحكومة. وفي الحَــدِّ الأقصى؛ يمكن للآليات التي تميــلُ إلى اتباع أساليب السوق مثــل استخدام القسائم (انظــر: Bellfield and Levin, 2005) أن تسمــحَ للمواطنين باستخــدامِ نوع التعليم أو السكــن الذي يمكن أن يحصلوا عليه. أما الصِّيغُ الأقلُّ حِدَّةً من هذا الأسلوب من أساليب الحكــم؛ فهي أن تسمحَ بأن يكون هناك تأثــيرٌ مباشرٌ للأفراد أو المجتمعات على الخيارات السياسية التي تؤثر عليهم.

وبالنسبــة للأفرادِ الذين يعملــونَ في القطاع العام؛ يعمل الأسلــوبُ الأكثر نعومةً من أساليــب الحكم أيضاً عــلى توفير فرص عظيمة. وفي حين كانــت الإدارة العامة الجديدة؛ مرتبطــةً ببعض أشكال التفويض من تنفيذ المهــام، في المنظمات الأساسية والمستقلة وشبه المستقلة؛ فإنَّ الأشكالَ الأكثر نعومةً والأكثر تشاركيةً من الإدارة الدَّاخلية تتيحُ للمستويات الأدنى في المنظــمات العامــة أن تستغلَّ قراراتها أكثر من حيث تقديــم الخدمة. وفي حين يتمثــلُ التقديرُ وحُسْنُ الإدارة بالنسبة للموظفين البيروقراطيين (Meyers and Nielsen, 2012) في الغالــب؛ في عمليــة الإدارة التي يقومون بها - تميلُ الأشكــالُ الأكثر نعومةً من الحكــم إلى أن تكونَ مُضخَّمةً، وأن تُعزِّزَ الاستقلالَ الأكــبر لهذه الجهات الفاعلة، التي لها اتصالٌ مباشرٌ مع المواطنين.

وأخـيراً؛ توفِّرُ هذه الآلياتُ الخاصــةُ بالحكم والأكثرُ نعومةً وتعاونــاً؛ فوائدَ للحكومة ككــل، وليس أقل من ذلــك؛ بسبب إمكانية تعزيــزِ المشاركة والمــوارد الخاصة بالجهات الفاعلة غير الحكوميــة. وعلى المستوى الأساسي للغاية؛ فإنَّ استخدامَ الجهاتِ الفاعلة غير الحكوميــة في ترتيبات تعاونية يمكنُ أن يــؤدي إلى تقليصِ تكلفةِ تقديم الخدمات. وعلى مستــوًى آخر؛ فإنه يمكنُ للتعــاون بين القطاعين العام والخاص أن يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات المُقدَّمة، والخروج بتضافر الجهود بين المنظمات. وأخيراً؛ يمكنُ لتقديمِ الخدمات بهــذه الطريقة أن يُقدِّمَ رؤيةَ حكم أقــلَّ هرميةً للمواطنين الذين يواجهون خدمات عامة بشكلٍ منتظم. وتكون هذه الأشكالُ المتنوعةُ من التعاون والحوكمة الناعمة جميعها، على افــتراض أنَّ كلَّ شيءٍ آخر على نفس الدرجة من المساواة، مرتبطة بتنوع أكبر في مخرجات السياسة والتنفيذ. ويظهرُ أنَّ هذا التنوُّعَ يُقدِّم بعضَ التأثير العام الأكبر على الحكم، ولكنه ربما يُقلِّل من الجودة في مخرجات السياسة الأساسية للحكومة. وعلى ذلك؛ وكشأن الكثير جــداً من الخيــارات التي ينبغي أن تتمَّ بشأن الإدارة والسياســة العامة؛ فهناك مقايضات مهمــةٌ من حيث القَدْر الذي يكون التنفيذُ ضمنه أكثرَ قانونيةً أو أكثر نعومةً وأكثر تعاوناً. وعلاوةً على ذلك؛ ربما يكــون نجاحُ الأدواتِ الأكثر نعومةً، وكذلك خياراتُ المواطنين؛ أقلَّ فاعليةً عندما ينبغي للمواطنين الاختيارُ من بين خيارات مُعقَّدة، كما يكون الحال في خُطَطِ التأمــين الصِّحي المنصوص عليهــا في قانون الرعاية الطبية المُخفَّضَــة (Affordable Care Act) في الولايــات المتحدة الأمريكيــة (Haeder and Weimer, 2013). وعندما يُواجَه أكــثرُ أفرادِ المجتمع ضعفاً نتيجة لوجــود خيارات صعبة أو معلومات غير كافية؛ فإنهم قد لا يستفيدون من المزايا؛ مما يؤدي إلى تفاقم حالات اللا مساواة والظلم في النظام.

وكما هــو الحالُ في آلياتٍ أخرى خاصةٍ بالحوكمة الخاصــة؛ فإنه يمكنُ لهذه الترتيبات التعاونيــة أن تأتيَ كذلــك بمشكلاتٍ كبيرة للحكومة، وللجمهور. وكــما كنَّا قد رأينا أعلاه بشأنِ الحوكمة الذاتية؛ فإنَّ هناك خطراً مستمراً للغاية يتعلقُ بأهداف البرامج العامة التي يجري التقليلُ من شأنها؛ للحصول على مكاسب خاصة. وفي الحَدِّ الأدنى؛ هناك خطرٌ كامنٌ في أن تصبــحَ الأهــدافُ العامةُ مصبوغةً بتفكيرِ القطاع الخــاص، لا سيما في ظلِّ أن الإدارة العامة الجديدة، والجوانب الأخرى من أسلوب السوق في الحكم كانت مقبولةً لدى أفراد البيروقراطية العاملين في القطاع العام، أو لدى أفراد منظمات القطاع الخاص الذين قد تَمَّ

توظيفهم في وظائف مفتوحة في القطاع العام. وحتى الأشكال المشروعة من التعاون؛ فإنها تواجه الخطرَ من أن تتحوَّلَ عن مسارها؛ من أجل تحقيق الفائدة للمشاركين.

## ملخص، ونتائج:

كـان جـزءٌ كبيرٌ من النِّقـاش الذي دار بشـأن التنفيذ أعلاه؛ قد اتَّجَـه إلى التركيز على النـماذج الأكاديمية لتنفيـذ السياسات العامة. فعلاوةً على كونِ هـذه النماذج الأكاديمية تدريباتٍ فكريةً؛ فإنها تعكسُ أيضاً أنماطَ التنفيذ في العالم الحقيقي للحكم. كما أنَّ الأنماطَ المختلفةَ للتنفيذ؛ لا سيما الفَرْقُ بين أسلوب الإدارة من الأعلى إلى الأسفل، وأسلوب الإدارة من الأسفل إلى الأعلى، وبين التنفيذِ الأكثر بساطةً والتنفيذ الأكثر تعقيداً - تؤثرُ كذلك على السياسـات وعلى قدرتها في الوصول إلى المخرجات المرجـوَّة بالنسبة للمواطنين. وإضافةً إلى ذلـك؛ فإنَّ طبيعـةَ عملياتِ التنفيذِ لها أيضاً تداعياتٌ سياسيـةٌ؛ كما هو الحال بالنسبة للحوارات التي يجري الخوضُ فيها بشأن الجوانب الأساسية من السياسة المعنيَّة.

أمـا الخيارُ الرئيسُ الآخـر الذي ينبغي اللجوءُ إليه في تصميـم البرامج وتنفيذها؛ فهو السهولـةُ التي هي عكس التعقيد. وكانت قد تمَّت صياغةُ هـذا الفصل بأكمله بالاستناد إلى ذلك الفَرْق، وأنَّ من المهمِّ فَهْمَ التداعيات الممكنة لكلِّ خيار. فمن الناحية الأولى؛ تميل الإستراتيجيـاتُ البسيطة للتنفيذ إلى أن تتضمنَ أدواتٍ تتسمُ بشكلٍ أساسيٍّ بأنها حكوميةٌ، وهياكل تنظيمية تعتمدُ بقوة شديدة على التنفيذِ المباشرِ من قِبَل الحكومة نفسها. وتتيحُ تلـكَ الإستراتيجيةُ المجالَ أمام تحقيـقِ سيطرةٍ أكبر؛ كما أنها تتيـحُ الفرصةَ أمامَ التعرُّف بطريقةٍ أسهل على نجاح إستراتيجية التدخُّل المُتَّبَعَة أو فشلها. أما على الجانب الآخر؛ فإنه يمكـنُ التعاملُ بشكلٍ أفضل مع المشكلات المُعقَّـدَة عن طريق اللجوء إلى الحلولِ المُعقَّدة أيضـاً؛ لا سيما تلك الحلـول التي تنطوي على عِدَّة جهاتٍ فاعلة قادمة من القطاع الخاص. ومن خلال إشراكِ عِدَّة جهاتٍ فاعلةٍ، واستغلال مزيجٍ من أدوات السياسة؛ فإنَّ التدخُّل ربما يكـون قادراً على تحقيق نتائج أكـثر. وبتأكيدِ هذا الوَضْع؛ فإنه سيكونُ للحلول المُعقَّدة - كأيِّ نشاطٍ ينطوي على عدة جهات فاعلة - عِدَّةُ فُرَص للوقوع في الفشل. ويمكنُ للتعقيدِ نفسـه أن يكون مصـدراً للفشل، وهذا يشابه نقاطَ التحـوُّل المتعددة في تحليلِ بريسمان ووايلدافسـكي الأصلي. ويؤدي توظيفُ الحلولِ المُعقَّـدة إلى زيادة صعوبة تحديدِ مصادر فشل السياسة؛ ناهيك عن أشياء أخرى أيضاً.

وعلاوةً عــلى تحقيقِ التوازن بين السهولــة والتعقيد؛ فإنَّ اختيــارَ إستراتيجية التنفيذِ ينطوي كذلك على تحقيقِ التوازن بين المساواة وعدالة المخرجات بالنسبة للعملاء. وتُشدِّد الأســسُ القانونيةُ لكثيرٍ من عمليات تحليل التنفيذ على المســاواة؛ إذ لو كان يجري تنفيذُ السياسات بشكلٍ جيد؛ فإنَّ جميع الذين يحصلون على تلك الخدمات سيحصلون على نفس المستــوى والنوع من الخدمة. ومن ناحيةٍ أخرى؛ فــإنَّ الأشكالَ الأكثرَ تعقيداً من التنفيذ؛ لا سيما تلك التي تنطوي على جهاتٍ فاعلةٍ غير حكومية - قد تُشدِّد على الاختيار والعدالة بالنسبــة للمواطنين كأفــراد مقارنة بالتناسق. فهاتان القيمتــان مهمتان في القطاع العام؛ ولكنهما تنطويان على مخرجاتٍ مختلفة جــداً بالنسبة للمواطنين، وتعنيان أشياء مختلفةً جداً بشأنِ طبيعة الدولة.

أمــا التنفيذُ؛ ســواء كان يجري من خلال القطــاع العام نفسه، أو مــن خلال ترتيبات معقــدة تنطوي على جهات فاعلة من القطاع الخاص؛ فإنــه يُعتَبَر مهمًّا لفاعلية الحوكمة. وبالنسبــة لمعظم الباحثين والمواطنين؛ فإنَّ هذا يمثــلُ دوراً محورياً بالنسبة للإدارة العامة في تنفيذهــا لعملية الحوكمة. وفي حين يُعتَبَر ذلــك صحيحاً بكلِّ تأكيد تقريباً؛ فإنَّ الإدارةَ العامــةَ لا تستطيــع أن تؤدي هــذه المهمة الأساسيــة بنفسها. وحتــى في النُّظُم الإدارية التــي تعتمــدُ على الإدارة المباشرة عن طريق موظفي القطــاع العام؛ فإنَّ هؤلاء الموظفين لا يعملــون لصالح «منظمة واحدة ووحيدة»؛ ولكنهــم يعملون ضِمْنَ شبكةٍ من التواصل مع منظمات عامة أخرى، وعملائها الخاصِّين بها، والمستفيدين أصحاب المصالح في البرنامج. وقد يكون لا مَفَرَّ من وجود بعض التعقيدِ في الإدارة، ولكنَّ الأسئلةَ التي قُدِّمَتْ هنا تتعلقُ بمدى التعقيدِ الذي ينبغي لنا أن نُصَمِّمَه في هياكل التنفيذ، وكيف يمكننا التعامل مع ذلك التعقيد وإدارته.

١٥٠

# الفصل السابع

# العقلانيةُ في مقابل الروتين: كيف تتخذ المنظماتُ العامة قراراتها؟

ناقشنـــا فيما مضى الدَّورَ الذي تلعبه منظـــماتُ القطاع العام في صناعة السياسة العامة وتنفيذهـــا؛ ولكننـــا حتى هـــذه اللحظة لم نناقش كيفيـــةَ اتخاذِ تلك المنظـــمات لقراراتها. فالمنظـــماتُ العامة تتخذُ آلاف القرارات يوميًّا، وبالضرورة؛ فـــإنَّ تلك القرارات هي التي تُحـــدِّدُ أداءَ تلك المنظمات. ويجري اتخاذُ القراراتِ على كافة مستويات المنظمات العامة؛ حيث يقومُ الأفرادُ الذين يشغلون قمةَ الهرم الوظيفي في المنظمة المعنيَّة باتخاذ القرارات التـــي تتعلـــقُ بالسياسة؛ في حين أنَّ الأفـــرادَ الذين هم دون تلك القمـــة؛ يقومون بتطبيق السياســـات على حالاتٍ منفـــردة. وينبغي لنا التفكيرُ في عملية صُنْـــع القرار هذه بصفتها عمليـــةَ حَلِّ مشكلات. فعندما تـــبرز مشكلةٌ، سواء كانت مشكلةً كـــبرى تتعلقُ بالسياسة مثل التغيُّر المناخي أو شخص يُعبِّر عن امتعاضه؛ انطلاقاً من اعتقاده بأنه يستحقُّ الحصولَ عـــلى خدمة عامة - فإنَّ هذه الأوضاعَ تفرضُ مشكـــلاتٍ على الفرد أو مجموعة الأفراد في الحكومـــة. ويبدو أنَّ تلك المشكلـــة تتطلبُ اتخاذَ قرارٍ بشأنها. وربما يكونُ صاحبُ القرار المُفتَرَض قادراً على تجنُّبِ المشكلة؛ سواءٌ كان ذلك عن طريق تحويلها إلى موظفٍ أعلى منه مرتبةً أو بكلِّ بساطة عن طريق تجاهلها؛ ومع ذلك فإنَّ حالة عدم اتخاذ القرار هذه هي في الحقيقـــة وبحَدِّ ذاتها عبارة عن قرارٍ. فعدمُ القيام بـــشيءٍ يعني أنَّ السياسات المُطبَّقَة حالياً؛ هي التي ستسودُ وأنَّ ذلك يُعتَبَر خياراً سياسيًّا جوهريًّا، وله تداعياته الحقيقية على أرض الواقع.

سيناقـــشُ هـــذا الفصلُ مجموعـــةً متنوعةً من الأساليـــب، ويعملُ عـــلى تقييمها؛ تلك الأساليـــب التي يجري اتباعها للتوصُّـــل إلى فَهْمِ الخيارات السياسية. ولكلِّ واحدٍ من هذه الأساليـــب المُتَّبَعَة في اتخاذ القـــرار فضائلُهُ كما أنَّ له حدوده. وبناءً على ذلك؛ يُقدِّمُ فهمُنَا لهـــذه البدائل المتنوعة مجموعةً من وسائلِ الرؤيـــةِ البديلةِ التي يُمكنُها معاً أن تُقدِّمَ رؤًى مُهمَّةً لفَهْمِ عملية صناعة القرار نفسها. وعلاوةً على ذلك؛ تتسمُ بعض الأساليب بأنها أكثرُ قابليةً للتطبيق على مستويات مختلفة من المنظمة دون غيرها من المستويات. فعلى سبيل

المثــال؛ يمكنُ أن تكونَ الأشكالُ الأكثرُ منطقيةً لعملية صناعة القرار قابلةً للتطبيق بالنسبة لمسائل مثــل إنشاء الطرق؛ في حين أنها تكونُ أقلَّ قابليةً للتطبيق بالنسبة للقرارات الأكثر تعقيداً؛ كما هو الحالُ في شؤون السياسةِ الخارجيةِ أو السياسةِ الصحية.(٣٥)

ومــن بين جوانبِ القصورِ الرئيسية التي تعاني منهــا أيَّةُ منهجية من منهجيات صناعة القرارات التنظيمية؛ الميلُ تِجَاه تطبيــق مبادئ علم الأنثروبولوجيا على المنظمات المعنيَّة. ورغم أننا نقولُ في الغالب بأنَّ المنظمةَ تتخذُ قراراً؛ إلا إنَّ الواقعَ هو أنَّ الأفرادَ في المنظمةِ هــم الذين يتخــذونَ مثلَ تلك القرارات. فذلك الدورُ بالنسبــةِ للفردِ؛ لا يعني أنَّ طبيعةَ المنظمــة ليست مهمةً؛ إذ يعملُ تكوينُ المنظمةِ وكيانُهــا على صياغة الشَّكل الذي تتدفقُ فيــه المعلومات، وكذلك السُّلطــةُ بين الأفراد الذين يتمتعون بهــا (Thompson, 1961)، والتــي تَتِمُّ باسمهم عند تنفيذها. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ المنظمات قد تمتلكُ قِيَماً جماعيةً تكونُ موجودةً لدى أفرادها، وأنَّ تلك القيمَ تؤثرُ على نوعِ القرارات التي سيجري اتخاذُها (Goodsell, 2011).

وعلى الرَّغمِ مــن أنه ينبغي للأفرادِ أن يكونوا الصُّنَّاعَ الحقيقيين للقرارات في المنظمة؛ إلا إنــه مــن المهمِّ أيضــاً أن نفهمَ أنَّ صناعةَ القــرارِ على مستوى الفــرد والمنظمة؛ أمران مختلفان. فأولاً، وكما أشار هيربرت سايمون Herbert Simon (1947)؛ فإنَّ الافرادَ ما هم إلا معالجــون للقرارات بشكــلٍ متسلســلٍ (serial processors of decisions). فالفردُ ينظــرُ إلى قضية معينة؛ فإمَّا أنــه يتخذُ قراراً بشأنها، أو يُقرِّر تأجيــلَ ذلك القرار، قبل أن ينتقــلَ إلى القضية التالية. وعــلى العكس من ذلك؛ فإنَّه بوُسْعِ المنظــمات القيامُ بمعالجةٍ موازيــةٍ، والنظــر في عِدَّة قضايا مختلفة في نفس الوقت. ويمكنُ لتلك المعالجة المتوازية في المنظمة؛ أن تكونَ وبكلِّ وضوحٍ مفيدةً، ولكنها يمكنُ أن تفرضَ بعضَ المشكلات للمنظمة. فقــد لا تتخذُ المكوناتُ المختلفــة لمؤسسةٍ من المؤسسات قراراتٍ تكــونُ متوافقةً بعضها مــع بعض بالكامل، وهذا أمرٌ يؤدي إلى مشكــلاتٍ في التنسيق داخل المنظمة، وكذلك بين المنظــمات في القطاع العام. كما تختلــفُ المنظماتُ في صناعتها للقرارات عن صُنَّاع القرار

(٣٥) كــان باحثــون؛ مثل: تومســون وتوديــن Thompson and Tuden (1959) وبيرو Perrow قــد ناقشوا الأنواع المختلفــة لمشكــلات السياسة والصِّلات الممكنــة التي يمكنُ تكون لها بأساليب صناعة القــرار. وللاطلاع أكثر على مشكلات السياسة بشكلٍ عام، انظر: بيترز وهورنبيك Peters and Hoornbeek (2005).

من الأفراد؛ إذ إنه قد تكونُ لدى هذه المنظمات ميولٌ أكثرَ اتساقاً مما لدى الأفراد. وتميلُ المنظـماتُ والمؤسساتُ إلى تطوير مجموعةٍ من الميول وإلى غرس تلك القِيَم في أفرادها.(٣٦) ويمكــنُ كتابةُ هذه الميول في دليل الإجـراءات (book of procedures) الخاص بالمنظمة أو المؤسســة، أو يمكن أن تُنــشَر بشكل غير رسمي في المنظمة؛ ولكنها موجودةٌ ويُقصَد بها أن تصــوغَ السلــوك وتُشكِّله. وفي حين قد تكون تلك القِيَــم ذات طابعٍ مُؤسسيٍّ غير مثالي بالنسبة للمنظمة؛ إلا إنَّه من المحتملِ أن يكونَ هناك استقرارٌ أكثر بين الأشخاص؛ من حيث الميول مقارنةً بما هو عليه الحال بالنسبة للأفراد. ويُعَدُّ اتساقُ الميولِ وصناعة القرار أمراً مُهــماً بالنسبة للمنظمات العامة التي تُطبِّقُ القوانين؛ لا سيــما عندما تُطبَّقُ القوانين التي تؤثر على الحقوق الأساسية للمواطنين.

وانطلاقــاً من وجهة نظر القيادة السياسية المسؤولة عــن منظمةٍ عامة من المنظمات؛ فــإنَّ استقرارَ الميولِ وصناعــةَ القرار الذي ينشأ في المنظمات العامــة؛ قد يكون مسؤوليةً (liability) بدلاً من أن يكون فائدةً (benefit). فعندما يكون هناك تغييرٌ في قيادة منظمةٍ مــن المنظمات - على سبيــل المثال - بعد إجــراء انتخابات؛ فإنَّ القــادةَ السياسيين الجُدُد يرغبــون في العادة بــأنْ يكونوا قادرين على تغيير القرار الــذي اُتُّخِذَ في المنظمات. ولكنَّ الأفــرادَ العاملينَ في المنظمةِ ربما لا يجدون صعوبةً في تغيير معتقداتهم الأساسية وميولهم السياسيــة، وسيواجه القادةُ السياسيون تحدياً كبــيراً في الحوكمة في الوزارة التي يعملون فيهــا أو في المؤسســة التي يتبعون لهــا. وتتصلُ مناقشةُ عملية صُنْــع القرار في المنظمات العامة بكــلِّ وضوحٍ بالدَّور الذي تؤديه الإدارةُ العامة في الحكم؛ ولكن من الواضح كذلك أنَّ الأمرَ يتعلقُ بالسياسة العامة. فعملية صُنْع القرار في منظمة عامة من المنظمات؛ ترتبطُ بالكامــل تقريباً بالسياسة؛ سواءٌ كانــت تُعنَى بتوجيه النُّصح للقيــادة السياسية أو بصُنْع السياســة الفعليــة (انظر: Page, 2010) أو تُعنَى بتنفيذ السياسة العامة. وبناءً على ذلك؛ فــإنَّ الميولَ والقيم التي تتَّخِذُ صِبْغَةً مؤسسيةً في المنظمة تُعتَبَر مهمةً ليس فقط للمعالجة الداخليــة (internal processing) للمنظمة؛ ولكن أيضاً بالنسبة لما يحدث فعلياً بالنسبة للمواطنين.

(٣٦) في بعــض صِيَغ النظرية المؤسسية، ونظرية المنظمة؛ فإنَّ الهيكــلَ يُصَاغ بدرجةٍ كبيرة بفعل قِيَمها ورموزها (انظر: March and Olsen, 1989).

وضِمْنَ الحدودِ القصوى؛ فإنَّ إضفاءَ الصِّبغة المؤسسية للأسس التي تقومُ عليها القوانين والقرارات في المؤسسات؛ قد يؤدي إلى هيمنة «الإجراءات التشغيلية القياسية (standard operating procedures) في المنظـمات العامــة. وتُعتَبَر عمليةُ صُنْـعِ القرار على درجة مــن الصعوبة وتستنزف الوقت؛ وبناءً عليــه فإن الإجراءات الداخلية للمنظمة ذات طابعٍ مؤســسيٍّ جــداً، ومن ثَمَّ؛ فــإنَّ عمليةَ صُنْعِ القــرار ستكونُ ضِمْنَ مستــوى أقل من حيث ضرورتهــا. ويمكنُ للإجراءات أن تكونَ ناجحــةً في العديد من المواقف، ويمكنها كذلك أن تــؤديَ إلى الحصول عــلى ردودٍ غير مناسبة في مواقف أخرى، وربما يكونُ ذلك في الظروف الأهــم التي تواجه المنظمة (انظــر: Raincy, 2009). وقد تكون المشكلةُ هي أن الالتزام بالإجراء قد يؤدي إلى قمع أيَّةِ مراجعة مهمة لنجاح أو فشل تلك القرارات.

ومــن المُهمِّ إدراكُ أنَّ المستويات الوظيفية الدنيا في المنظمات - التي توصف في العادة، ويمثلهــا الموظفون البيروقراطيون الذين هم على صِلَة مباشرة مــع الجمهور - تتخذُ أيضاً عدداً كبيراً من القرارات؛ وبالفعل فإن تلك القرارات قد تقتربُ من النموذج العقلاني بشكلٍ أوثــق بالمقارنة بالقرارات التي تُتَّخَذُ على يدِ المستويات العليا في المنظمة. وفي المستويات الوظيفية الدنيا؛ تكون هناك مجموعةٌ واضحةٌ نسبيًّا من الأُسُس التي تُبنَى عليها القراراتُ عــلى شكل قانون وقواعد تنظيمية. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ الحاجةَ للمعلومات ربما تكون مقيــدةً أكثر على هذا المستوى بالمقارنة بالقرارات السياسية التي تُتَّخَذُ على يدِ المستويات العليا في المنظمات. ويمكنُ للمعلومات المطلوبة على مستوى الجمهور المباشر أن تُوجَد في ملــفِّ الفرد، وليس في المصادر والأنواع الأكــبر للمعلومات المطلوبة للقيام بعملية تحديد خيارات السياسة الأوسع.

وسوف نبدأ في النقاش التالي؛ بافــتراض وجود العقلانية (rationality) في عملية صُنْعِ القرارات التــي تهيمنُ كثيراً على العلوم الاجتماعية المعــاصرة. وكما وردت الإشارةُ إليه سابقــاً؛ فإنَّ هذا الأسلــوب يتمتعُ ببعضِ الفضائــل، ليس آخرها ما يوفــره من مجموعةٍ واضحــةٍ من التوقُّعات بشأن سلوك الأفراد والمنظــمات التي يتبعونها؛ ففي مجال الإدارة العامة يمكن القولُ: إنه كان هناك تقليدٌ مُتَّبَعٌ على مدى فترةٍ طويلة من الزمن؛ إذ يتمثلُ هــذا التقليد باستغــلال العقلانية المقيَّدة كشكلٍ بديلٍ لفرضيــة العقلانية الكلية. وتتسمُ التوقعــات التي يمكــنُ التوصُّل إليها من خلال هذا الأسلوب بأنهــا أقل وضوحاً إلى حَدٍّ ما

من تلك التي يتمُّ التوصُّل إليها من خلال أسلوب العقلانية الكلية؛ ولكنه يُقدِّم رؤًى مثيرةً للاهتــمام بشــأنِ الطريقة التي تؤدي فيهــا الحكوماتُ عملها. وأخــيراً؛ هناك عدةُ طرقٍ بديلــة من التفكير بشأن القرارات التي تهتمُّ بشكلٍ أقل بالعقلانية، والتي تهتمُّ أكثر بشأن عمليات التواصل والتطور.

وبنــاءً على ذلك؛ يدورُ السؤال الأساسي في هذا الفصل حول ما إذا كان يتمُّ التوصُّل إلى القــرارات في القطــاع العام بشكلٍ عقلاني، أو ما إذا كان يتــمُّ التوصُّل إليها بطرقٍ تتطلبُ ضغطــاً وإلحاحاً أقل. فقد كانــت الثنائيةُ الماثلةُ بين العقلانيــة والأشكال الأكثر روتيناً في صناعــة السياسة، أو طرق الحَدِّ من المطالبات بالعقلانية بالنسبة لصُنَّاع القرار؛ تمثل سؤالاً مستمــراً في دراســة الإدارة العامة والسياسة العامة أيضــاً. وفي هذا الفصل؛ يجري تقييمُ الحالات التجريبيــة (empirical) والمعياريــة (normative) الخاصة بالأساليب المختلفة لصناعة القــرار، بالإضافة إلى إجراء دراسةٍ للدور الذي تلعبــه الضغوط السياسية في أثناء اتخاذ مثل تلك القرارات.

## العقلانية باعتبارها الفرضيةَ الطبيعيةَ:

هناك افــتراضٌ يشيعُ لدى البشر بشكلٍ عام، ولدى العلــماء الاجتماعيين بشكلٍ خاص، وهــو أنَّ صناعةَ القــرار ينبغي، ويمكن أن تكــون؛ بل إنها عقلانية. والافــتراضُ البديهيُّ (priori (assumption الــذي لا جــدال فيه، والذي يتمسَّكُ بــه معظمُ الناس بشأن صُنْع القرار؛ سواء كان ذلك قراراً فردياً أو جماعياً - هو أنَّ العمليةَ نفسها المُتَّبَعة في صُنْعِ القرار عمليةٌ عقلانيــة. وبدورها؛ فإنَّ العملية العقلانية تفترضُ أنَّ هناك مجموعةً مستقرةً من الميــول التي تكون لدى صُنَّاع القرار، وأنَّ بوسع صنــاع القرار أولئك تصنيف تلك الميول، وأنَّ لــدى صانــع القرار معلوماتٍ كافيةً؛ بحيث يمكنه فَهْــمُ العواقب المحتملة التي يمكن أن تترتــب على قراراته، وكذلك التأثيرات التــي يمكنُ أن تكونَ لتلك القرارات على ميوله. وبعبــارةٍ أخــرى؛ فإنه ينبغــي لصانعِ القرار أن يعــرفَ ما يريد تماــاً وأن يُقيِّمَ كيف أن الخيارات المتوفــرة لديه يمكنُ أن تساعده على تحقيق أهدافه. لقد جَرَتْ عمليةُ التحوُّل المؤسسي للفرضية الخاصة بصُنْعِ القرار في القطاع العام في العلوم السياسية المعاصرة، وفي الإدارة العامة. ففي المجــال الأخير؛ كان أحدُ التطبيقات الأساسية لنظرية الخيار العقلاني

(rational choice theory) موجـوداً في تحليل سلوك المنظـمات وعلاقاتها. وقد اشتهر ويليام نيسكانين(1971) William Niskanen بنقاشه الذي تبَنَّى فيه وجهةَ النظر القائلة بـأنَّ رؤسـاءَ المكاتب يعملون على زيـادة النَّفع بأقصى درجة ممكنـة، وأنَّ موضوعَ تلك الزيـادة بأقصى درجة؛ هو حجم ميزانية المكتب. ويُفـتَرَض أنَّ الزيادةَ الأكبرَ تُزوِّد رئيسَ المكتب بمزيدٍ من الموارد التي يكون بوسعه استخدامها؛ لتحقيق أغراضه الخاصة.(٣٧)

لقـد كان تصوُّرُ نيسكانين لزيادةِ الميزانية إلى أقـصى حدودها؛ يتسمُ بالسهولة إلى حَدٍّ ما؛ ولكنَّ الأبحاثَ التالية كانت قد حاولتْ تعديلَ التصوُّر والإشارةِ إلى إستراتيجياتٍ أقوى يكـون بوُسْـع الموظفين البيروقراطيـين والمنظمة نفسها اتباعها. فعـلى سبيل المثال: قال باتريك دانليفي (1985) Patrick Dunleavy: إنَّ جميعَ الموارِدِ الخاصة بميزانية مؤسسة مـن المؤسسات؛ ليست متساويـةً. فالأموالُ التي يُقصَد منها أن تُحـوَّل أو تُمنَح كقروض عـلى سبيل المثال؛ لا يمكن أن تكونَ قَيْدَ الحِفْظِ لدى المنظمة لتحقيق المنافع التي افترضها نيسكانين؛ لتعود بالنفع على المنظمة، في حين يمكنُ لأنواع أخرى من الأموال أن تؤدي ذلك الغرض. وبناءً على ذلك؛ فإنَّ البيروقراطيَّ العقلاني (rational bureaucrat) سيحاول إعداد ميزانيتـه بطرق خاصة؛ لزيادة الأموال التـي يحتفظُ بها، وليس لزيادة الميزانية الكلية.(٣٨)

وهناك افتراضٌ آخر؛ يُعتَبَر متناقضاً إلى حَدٍّ ما، وهو يتصلُ بسلوكِ الموظفين البيروقراطيين في القطـاع العـام، ويفيدُ هذا الافتراضُ بأنه بدلاً من أن يعمـلَ هؤلاء الموظفون على زيادة الميزانيـة؛ فإنهـم سيعملون على زيـادة الرفاهيـة (Hanusch, 1980)، أو وسائل انكماش للميزانيـة (shirkers) (Brehm and Gates, 1997). ومن هـذا المنطلق؛ يحاولُ موظفو الإدارة العامـة تجنُّب العمل، وبشكلٍ خاصٍّ؛ فإنهم يحاولون تجنُّب القرارات التي يمكنُ أن يتحملوا مسؤوليتها ويُسألوا عنها. ولهذا التصوُّر السَّلبي جداً للموظف العام تاريخٌ طويلٌ في الصحافة العامة، وفي الكتابات الأكاديمية (انظر على سبيل المثال: كروزيير Crozier, 1964)؛ ولكنه وصلَ درجةً عليا في تصوُّرات الموظفين في القطاع العام في منهجيات الخيار العقلاني.

---

(٣٧) لسوءِ حظِّ دُعَاة هذا الأسلوب، ليس هناك سوى القليل من الأدلة أو غياب تلك الأدلة التي تدعمُ هذه الفرضيات (انظر: Blais and Dion, 1991).

(٣٨) تماماً كـما كان الوَضْعُ يصدق بالنسبة لأسلوب نيسكانين؛ فإنَّ هناك أدلةً قليلةً لتأييد هذا الرأي (انظر: على سبيل المثال Marsh, Smith and Richards, 2000).

وكانــت أساليبُ الخيارِ العقلاني قــد طُبِّقَتْ أيضاً على خيــاراتِ المهنة، وإستراتيجيات موظفــي الخدمــة المدنية. وحتى قبل عبارات نيسكانين حول زيــادة الميزانية بأقصى حَدٍّ ممكن؛ فقد ناقش أنتوني داونز (1967) Anthony Downs سلوكَ الموظفين البيروقراطيين وخياراتهــم المهنيــة انطلاقاً من وجهــة نظر وطنية. ومنذ وقتٍ أكثر قربــاً؛ كان تيودورو Teodoro (2011) (انظــر أيضاً: Gailmard and Patty, 2007) قد دَرَسَ الإستراتيجيات المهنيــة للموظفين البيروقراطيين عن طريــق دراسة رياداتهم التجاريــة للسياسة policy entrepreneurship. وتفترضُ هذه الأوصافُ أنه بدلاً من الالتزام الصادق والمخلص للسياسة والإدارة العامة؛ فإنَّ موظفي الخدمة العامة هؤلاء يهتمون في المقام الأول بتحقيقِ التقدُّم لأنفسهــم. ويميلُ جزءٌ كبيرٌ من النظرية الكلاسيكيــة classical theory في الإدارة العامة إلى افــتراض العقلانية؛ رغم عدم القول صراحــةً بأنَّ القراراتِ منطقيةٌ بأيِّ معنًى له دلالة للمعنى الحرفي للمصطلح. فعلى سبيل المثال: تَرَى مبادئ الإدارة ذات الصِّلة بكلٍّ من غليك وأورويــك (1937) Gulick and Urwick وفي لجنة براونلو (Brownlow Committee) (انظر: Hammond, 1990)؛ بأنه إذا كان يجري اتِّباعُ تلك المبادئ الخاصة بالمنظمة؛ فإنَّ قــرارات جيدةً ستنتجُ عــن ذلك. وفي حين أنَّ هذه النــماذج الكلاسيكية للإدارة لا تعالجُ مفهــومَ العقلانية بالذات؛ فإنها تَضَعُ افتراضاتٍ بشأنِ قــدرة المشرفين الإداريين على صُنْعِ القرارات التي يمكنها أن تعملَ مباشرةً على رَبْطِ الخيارات السياسية بمبادئ تلك السياسات.

وبنــاءً على ذلــك؛ يتَبَنَّى نمــوذجُ الإدارة الكلاسيــكي في جوهره أسلوبــاً إجرائياً تجاه العقلانيــة في الإدارة العامة. والافتراضُ الضِّمْنِي هنا؛ هو أنَّ اتباعَ القوانين والإجراءات في المنظمــة؛ سيؤدي إلى قراراتٍ تنالُ القبول؛ تلك القــرارات التي تتسمُ بأنها منطقيةٌ ضمناً. ويَظْهَــرُ مفهومُ العقلانيــة الإجرائي هذا أيضاً في التصوُّرات الفيبريــة الكلاسيكية (classic Weberian conceptions) للبيروقراطيــة، بافتراض أنَّه إذا كانت القوانين والإجراءات في المؤسسة تحْظَى بالطاعة؛ فــإنَّ العقلانيةَ المنتجة (instrumental rationality)، يمكنُ أن تتحققَ في تلك الحالة (Albrow, 1987).

لقد كانــت الإدارةُ الإستراتيجيةُ أسلوباً عقلانيًّا آخر نحو الإدارة العامة. وترى الإدارةُ الإستراتيجيــةُ (strategic management) أنــه ينبغــي للمديريــن في المنظــمات العامة وَضْــعُ خُطَط متوسطة و/أو طويلــة المدى لمنظماتهم، ومن بعد ذلــك يتم رَبْطُ الأهداف

القصيرة المدى والسلوكيــات بالأهداف الأكثر إستراتيجيةً (انظر: Bryson, 2012). ويُعَدُّ هذا التخطيــطُ الإستراتيجي على المدى الأطول ممارسةً مُوحَّــدةً (standard practice)؛ معروفاً في القطاع الخاص، وقــد أصبحت فكرةُ امتلاكِ المنظمات العامة لخُطَطِ عَمَلٍ؛ من الأمــور الشائعة في القطاع العام؛ إلا إنَّ المشكلةَ بالنسبة للقطاع العام تتمثلُ في أنَّ تطويرَ مثــلِ هذه الخُطَط الإستراتيجية وتنفيذها يكون أصعبَ بكثيرٍ مما هو عليه الحال بالنسبة لذلــك في منظمات القطــاع العام. وعلى الرغم مــن أنَّ لمنظمات القطــاع العام أفكارَها الخاصة التي تتميزُ بهــا، علاوةً على التزاماتها بالسياسات التي تحتفظُ بإستراتيجية طويلة المــدى؛ إلا إنهــا ربما تكونُ صعبةً في ظِــلِّ التغيُّرات في القيادة السياسيــة للمنظمة. وعلى سبيل المثال: قد يكون لدى المنظمة التي تُعِدُّ سياسةً اقتصاديةً؛ إستراتيجيةٌ رائعةٌ تطبِّقُها، وربما أنها تُواجَه بنوعٍ من الركود الاقتصادي (recession) أو بمستوياتٍ عالية من التضخم (inflation). وأخــيراً؛ في حين يُعتَبَر هــدفُ منظمةِ القطاع الخاص مباشراً نسبياً - ونقصدُ بذلــك تحقيقَ الرِّبح - إلا إنَّ الأمرَ بالنسبة لمنظمات القطاع العام مختلفٌ؛ إذ توجدُ هناك أهدافٌ عديدةٌ وربما تتنافس فيما بينها.

## القيودُ المفروضةُ على العقلانية:

في حين يُعتَبَر نموذجُ صُنْعِ القرارِ الذي يستندُ إلى العقلانيةِ الشاملة (comprehensive rationality) أمــراً جذَّابــاً؛ ليس لأيِّ سبــبٍ آخر سوى أننا نُقدِّرُ فكــرةَ العقلانية؛ فهناك عــددٌ مــن العوائق التي تَقِفُ أمــام تحقيق ذلك الهدف. فنمــوذجُ العقلانيةِ الذي يحتلُّ موقعَ القلبِ في جزءٍ كبيرٍ من النظرية الاقتصادية (economic theory)، وإلى حَدٍّ ما أيضاً النظريات المعاصرة للإدارة العامة - يفرضُ عدداً من الاشتراطات التي قد تكونُ غيرَ قابلةٍ لأن تتحققَ بدرجةٍ كبيرة.

## المعلوماتُ الكاملةُ وتكلفةُ المعلومات:

يتمثلُ العائقُ الأولُ الذي يَقِفُ أمام نموذج العقلانية الشاملة؛ في الحاجة إلى معلومات كاملــة؛ إذ ينبغــي لصانع القرار أن يكونَ قادراً على إجــراء تقديراتٍ كافية بشأن الموقف الذي يلزمُ اتخاذ قرار ضمنه، والذي يواجهه، وبشأن العواقب المحتملة التي تترتبُ عن أيِّ

قرارٍ من القرارات التي سيتمُّ اتخاذها. وبالنسبة لكثيرٍ إن لم يكن لمعظمِ القرارات التي لها أيَّةُ عواقب، والتي يجري اتخاذُها في القطاع العام؛ فإن تلك الطلبات على المعلومات تُواجِه مشكلــةً؛ من حيث صعوبة تلبيتها. ويشير جيمس جي مارش James G. March (1994) إلى أربعة ضوابط تُطبَّق على المعلومات الكاملة أو الكافية لاتخاذ قرارٍ عقلاني:

- **مشــكلات الانتباه problems of attention:** يكون صُنَّاعُ القرار مشغولين، ويواجهون العديــدَ من الطلبات المتزامنة من حيث الوقت؛ فهل يكونُ بوسع هؤلاء توجيه الانتباه الكافي إلى المعلومات اللازمة لاتخاذ أيِّ قرار؟
- **مشكلات الذاكرة problems of memory:** تتطلبُ القراراتُ العقلانية القيامَ بعمليات رَبْط بقرارات ومناسبات سابقة أيضاً، ولكنَّ الأفرادَ والمنظمات لا يُشكِّلون وسائل كافية لحفظ المعلومات.
- **مشــكلات الاســتيعاب problems of comprehension:** ربمــا يواجــه صُنَّاعُ القرار صعوباتٍ في فَهْمِ معلوماتٍ مُعقَّدة، ورؤية فائدة المعلومات المتوفرة أمامهم بكلِّ سهولة. فقد لا يتمتعون بالمهارة في التوصُّل إلى استنتاجات من المعلومات المتوفِّرة.
- **مشــكلات الاتصال problems of communication:** ربما لا يتمُّ إطلاعُ الآخرين على المعلومات بشكلٍ كافٍ داخل المنظمة، ولن تكون الجهاتُ الفاعلة المناسبة تَستَخدِمُ نفس المعلومات.

وحتــى لو افترضنــا أنَّ كافة المعلومات المناسبة كانت متوفــرةً؛ فإنَّ الحصولَ على تلك المعلومــات يُعتَــبَر مكلفاً. فحتى في عصر الإنترنــت وتوفُّر المعلومات عــلى نطاقٍ واسع؛ فــإنَّ جَمْعَ تلك المعلومــات وتحليلها يحتاجُ إلى وقتٍ وموهبــة. وبالفعل؛ ففي ظلِّ توفُّر المعلومــات؛ فإنَّ التحَدِّي الــذي يواجه منظمات القطاع العام التــي تحاولُ اتخاذ قرارات «منطقية»؛ يتمثل في معالجة المعلومات، وليس مجرد جَمْع تلك المعلومات.

## ميولٌ واضحةٌ:

حتــى يتمكنَ الشخصُ المَعْنِيُّ من اتخاذِ قرارات عقلانيــة؛ ينبغي عليه أنْ يكونَ قادراً عــلى تحديدِ وتصنيــفِ مراتــب الميــول (rank order preferences)؛ إذ ينبغي للأفرادِ

اتخــاذُ القراراتِ باستخــدامِ ترتيبِ الميول بشكلٍ يومي؛ إذ إننا نختــارُ كيف ننفقُ أموالنا أو ما سنتناولــه على الغداء؛ ولكن اتخاذُ تلك القــرارات بشأنِ مشكلات سياسة مُعقَّدة في الحكومة قد يكون أصعب. وحتى يمكن للمرء اتخاذُ قراراتٍ منطقية بالكامل؛ فإنَّ الميولَ ينبغــي أن يكونَ منسجماً وله تأثيره، كما ينبغي أن يكونَ مفهوماً جيداً لدى أولئك الذين يتخذون القرارات.

تتفاقــمُ مشكلةُ الميولِ في صناعة القــرارات التنظيميــة (organizational decision making) - عندمــا تكــون هنــاك العديدُ من الجهــات الفاعلة المَعْنِيَّــة في الأمر. فحتى لو أنَّ جميعَ الجهات المعنِيَّة في القرار تستطيعُ معرفة ميولها؛ فمن المحتمَل أنها لن تكونَ هــي نفسها. وقــد أشارَ كينيــث آرو Kenneth Arrow (1974) - على سبيل المثال - إلى الصعوباتِ التي تظهرُ في وجه تحديدِ الخيارات بين مجموعات البشر، دون استخدامِ شكلٍ مــن أشكال الإلزام الهرمــي (hierarchical imposition) المُتَّبَع في المنظمات. ويمكنُ أن تتفاقــمَ هذه المصاعبُ الكامنةُ بفعل مشكلــة كثافة الميول (Binmore, 2009). وفي حين تكــونُ بعض الطــرق مثل المقايضة السياسيــة (log - rolling) ممكنةً عندما تكون هناك قراراتٌ عِدة تتخذها نفسُ المجموعة؛ فإنَّ أيَّ قرارٍ من هذه القرارات ربما لا يؤدي إلى أكبر فائــدة جماعية، في ظلِّ أنه من الصعوبة بمكان إدخال تأثير الميول في القرار. ويمكن كذلك لميــولِ صانعي القرار أن تتأثرَ بنفسية وتصوُّر المخاطــر والمنافع التي يمكنُ أن تترتب على ذلك. فهناك على سبيل المثال؛ الكثيرُ من الأدلة التي تشيرُ إلى تقديرِ الناس بشكلٍ خطأ إلى مخاطر بعض الأحداث على أنها مخاطر عالية للغاية (مثل: الموت في تحطُّم الطائرات)؛ في حــين أنَّ البعضَ الآخرَ يُشــار إليها على أنها مخاطرُ متدنية للغاية (مثل: الوفاة في حوادث السيــارات).[٣٩] وتُوجَدُ تناقضاتٌ مماثلةٌ بين تقديرات الوفيــات المحتملة الناشئة لأسبابٍ تتعلــقُ بمحطات الطاقة النووية وبمحطاتِ الطاقة التي تعملُ بالفحم. وسوف تؤدي نُدرة هــذه المعلومات، أو سوء تفسير المعلومات المتوفرة؛ إلى تغيير الميول والتقليل من عقلانية أيَّة عملية من عمليات صُنْعِ القرار.

(٣٩) من بين التقديراتِ الشهيرة؛ هو أنَّ هناك حالة وفاةٍ واحدة لكلِّ ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠ ميل من الطيران؛ في حين أنَّ هناك ٥٧ حالةَ وفاة في حوادث السيارات لنفس المسافة المقطوعة.

## القيودُ التي يفرضها الوقتُ:

يتمُّ صُنْعُ القرار في القطاع العام ضِمْن قيودٍ زمنية؛ وخاصةً عندما يتمُّ التعاملُ مع قضايا في الشـؤون الخارجية والدفـاع؛ فقد تكونُ هناك حاجةٌ إلى اتخـاذِ قراراتٍ بشكلٍ عاجل. وحتى في مجالاتٍ سياسية أخرى؛ فقد تكون هناك قيودٌ زمنيةٌ مهمةٌ مفروضةٌ على سلوك اتخـاذ القرار من جانـب المديرين في القطاع العام. وعلاوةً عـلى ذلك؛ إذا كانت محاولةُ اتخاذِ قرارٍ منطقيٍّ شاملٍ ستحقِّقُ الهدفَ المرجوَّ؛ فإنَّ درجةَ التحليلِ المعنيَّة؛ ستتجاوزُ تلك المتاحـة لمعظم المنظمات العامة؛ إن لم يكن جميعها. كما ينبغي للتحليلِ العقلاني الشامل أن يأخـذَ في اعتبـاره كلاً من المستقبـل والعواقب التي يمكنُ أن تحـدثَ على مدًى أبعد، والمترتبة عن فِعْلٍ جرى اتخاذه على المدى القصير. ويُعتَبَر التنبؤ بتلك النتائج الأطول أمداً؛ أمـراً صعباً، وربما مستحيلاً، ويُترك المجالُ مفتوحاً أمـام العديدِ من العواقب التي لم تكن مقصـودةً أبـداً (انظـر: Merton, 1936). لكن عدمَ القدرة على التنبـؤ بالمستقبل يمثلُ عمـلاً يؤدي إلى تقويضِ عددٍ كبيرٍ من البرامج. ولعلَّ أكبر فشل من هذا النوع؛ هو إخفاقُ مُخطِّطِـي المعاشات التقاعدية في القطاع العام في أن يأخذوا في الحسبان الزيادات الكبيرة في طول عمر زبائنهم، والاهتمام كذلك بالزيادات الكبيرة في الأموال المطلوبة.

## العقلانيةُ المُقيَّدةُ كبديل:

في ظلِّ الصعوباتِ التي تواجهها عمليةُ الاستمرارِ في الحوار لصالح صُنْع القرار العقلاني في الإدارة العامـة؛ فإننـا نُوجِّه السـؤالَ التالي: هل تُوجَد نماذجُ بديلـة لصُنَّاع القرارات؟ وللرَّدِّ على هذا السؤال؛ فإنَّ البديلَ المُستَغَلَّ والشائعَ جداً هو العقلانيةُ المقيدةُ (bounded rationality) الذي كان أول مَنْ اقترحه هيربرت سايمون (1947) Herbert Simon، ومِنْ ثَـمَّ قامَ على تطويـره مع عددٍ من الباحثين الكبار على وَقْع خطاه الفكرية. فهذا النموذجُ لا يفترض فقط بعض العقلانية من جانب القائمين على صُنْعِ القرار، ولكنه يفترض أيضاً أنَّ بعـضَ القيود والضوابط ينبغي أن تَفْـرِضَ على محاولاتهم اتخاذَ قراراتٍ عقلانية؛ إذا كان للمنظمات التي يعملون فيها أن تؤدي دورها وتعمل بفاعلية. وقد رأى سايمون؛ أنَّه بدلاً مـن أن يتَّجِهَ القائمون على صُنْع القـرار إلى التحسين بشكلٍ مثاليٍّ؛ فإنه ينبغي لهم التوجُّه إلى «الإرضـاء». ويُقصَد بذلك هنا أنه ينبغي للقائمين على صُنْعِ القرار محاولةُ التوصُّل إلى

قــراراتٍ تكونُ «جيدةً بما فيه الكفاية» للوقت الحالي، ومن ثَمَّ مواصلةُ اتخاذ قراراتٍ بعد تقييــم عواقبِ أو تداعيات تلك القرارات المُرضِيــة الأولى. ويتمُّ تبريرُ إستراتيجية الإرضاء بشكــلٍ كبيرٍ عن طريق القيود المفروضة عــلى المعلومات، وعلى عمليةِ معالجةِ المعلومات التــي تمَّت مناقشتهــا أعلاه؛ إذ يناقشُ سايمون قائلاً: إنه لو انتظر القائمون أن تتخذَ عمليةُ صُنْع القرارِ قراراتٍ عقلانيةً بالكامل؛ فإنهم لن يتخذوا قراراتٍ أبداً. فهناك دائماً مزيدٌ من المعلومات التي يَلْزَمُ جَمْعها، ومزيدٌ من البدائل التي يجبُ أن تُؤخَذَ بعينِ الاعتبار؛ لذا فإنَّ القرارَ بهذا الشكل لن يُتَّخَذَ أبداً.

## تطورات أخرى على العقلانية المُقيَّدة:

كان النموذجُ الأساسيُّ للعقلانية المُقيَّدة الذي وَضَعَه سايمون وزملاؤه؛ في غاية الأهمية في عملية تطويــر الإدارة العامة؛ ولكن كانت هناك تطوراتٌ أخرى مماثلةٌ ساعدتْ كذلك في تشكيــل التفكــير في الإدارة. وتُشكِّك هــذه البدائل في أيِّ تصوُّرٍ عقــلاني لعملية صُنْعِ القــرار؛ بل تقتربُ من كونها مناهضةً للعقلانية، مفترضــةً أنَّ صُنْعَ القرار في القطاع العام قــد يكون عَرَضيًّا بقَدْرِ ما هو منطقيٌّ. وعلاوةً على ذلك، وبالنسبة للمنظمات؛ فقد تكونُ نمــاذجُ صُنْــعِ القرار هذه أكثرَ انفتاحاً للتأثيرات خارج البنيــة الرَّسمية مقارنةً بما يمكنُ أن يَصِــحَّ بالنسبة لنماذج أخــرى. ومن بين النماذج الأكثر إثارةً للاهتــمام ضمن نماذج صُنْعِ القرار هذه؛ هو ما يُعرَف بنموذج «سلة المهملات (garbage can model)، الذي يَفْتَرِضُ أنه يتــمُّ التوصُّل إلى القــرارات عندما تتلاحمُ عدةُ عناصر تَسْبَــحُ في سَلَّةِ مهملات مجازياً لتتحــد معــاً (Cohen, March and Olsen, 1971)؛ ليتــم التوصُّل بعــد ذلك إلى قرار. وهذه العناصرُ الموجودةُ في سلة المهملات؛ يمكنُ أن تكونَ مشكلات، وسياسات، ومشاركين وفرصاً للاختيار من بينها. ويتمُّ التوصُّل إلى القراراتِ عندما تَتَّحِدُ هذه العناصر؛ وبالتالي فإنه لا يمكن التنبؤ بالقرارات المُتَّخَذة كما أنها لا تُعتَبَر إستراتيجيةً.

إن الطبيعةَ العشوائيةَ لالتقاء عناصر القرار؛ هي في حَدِّ ذاتها إنكارٌ لافتراضاتٍ عقلانيةٍ حول صُنْعِ القرار؛ حيث تسعى الجهاتُ الفاعلةُ إلى تحقيق أهدافٍ مُحدَّدَة. ومع ذلك؛ فإنَّ هــذا النموذج الخاصَّ بصُنْعِ القرار؛ يؤدي إلى وَضْعِ افتراضٍ آخر؛ وهو أنَّ الحلولَ في بعض الأحيــان تبحثُ عن المشكلات. أيْ إنَّ كلاً من واضعــي السياسة الخاصة بالأفراد، وكذلك

بالمنظـمات مِمَّن لديهم حلولٌ عامة للقضايا - سيعملــون على البحثِ عن المشكلات التي يمكنهم من خلالها تطبيقُ الإصلاحات المُفضَّلة لديهم. وحتى عندما يَجِدُ أصحابُ المشاريع أولئك المشكلة المناسبة؛ فإنهم قد يحتاجون إلى إيجادِ نافذةٍ مناسبةٍ للسياسة؛ حتى يتمكنُوا من وَضْعِ السياسة. وقد وَضَعَ جون كينجدون John Kingdon (2003) صيغةً أخرى من سياسة المســارات المتعددة policy (multipble streams) (انظــر: Zahardis, 2014). وقد احتوى هذا النموذجُ الذي وضعه على العديدِ من نفس عناصر نموذج سلة المهملات؛ لكنه شَدَّدَ عــلى دَوْرِ الجهات الفاعلة أكثر من العشوائية الخالصة (pure randomness). وعلى وجه الخصوص؛ شَدَّدَ كينجدون على أهميةِ رجال الأعمال السياسيين الذين يُطوِّرون، أو الذيــن يتَبنُّون، بدائلَ سياسية تنتظر «فتح نافذة من نوافذ» الفرص. وعندما تُفتَح تلك النافذة المجازية؛ يكون صاحبُ المشروعِ مستعداً للدَّفع باتجاه اتخاذِ قرارٍ ما.

لا تُعَدُّ أيٌّ من المنهجيتين المُتَّبَعَتَيْنِ في اتخاذِ القرارات في المنظمات؛ مفيدةً بشكلٍ خاص للقرارات اليومية التي يجبُ أن يتخذها البيروقراطيون ضِمْنَ المستويات الوظيفية الأدنى. فهــذه القراراتُ أكثر روتينيــةً وأكثرُ استنادًا إلى القانون أو القواعد الرَّسمية في المنظمة؛ في حــين أنَّ القرارات الناشئة عن منهجية المسارات المتعــددة؛ قد تمثِّل خياراتٍ سياسية أكثرَ أهميــةً. غير أنَّ هذين النوعين من القرارات؛ مهــمان بالنسبة للمنظمات العامة، وكذلك بالنسبة للمواطنين الذين تتأثرُ حياتهم بهذه القرارات.

## مبدأ التدرُّج كصيغةٍ أخرى من العقلانية المُقيَّدة:

عــادةً ما ترتبطُ العقلانيةُ المقيَّدة بعملِ هيربرت سايمون، وكما أوضحناه سابقاً؛ فقد تطوَّرَ ذلــك عــلى يدِ سايمون وغيره من العلماء؛ مــن خلال تقديم الحُجَج الأساسيــة، وإظهار قابلية تطبيق هذه المنهجية. وهناك مسارٌ آخر من التفكير حول حدود العقلانية في اتخاذ الخيارات - يُطلَق على ذلك اسم التدرُّج (incrementalism) - وله جذورٌ أيضاً في الولايات المتحدة (انظر: Hayes, 2006). ومــع ذلــك؛ فإنَّ المنطقَ التدرُّجــي يُقدِّمُ تنبؤاتٍ أكــثر وضوحاً فيما يتعلقُ بسلــوكِ الأفــراد والمنظمات، وقد جَــرَى استخدامُه في مجموعةٍ من المواقــف لوَصْفِ سلوك الأفــراد والمنظمات. علاوةً على ذلك؛ ينطوي التدرُّجُ عــلى مجموعةٍ من المسارات التجريبية والمعيارية في الكتاباتِ في المجال؛ حيث كان كلاهما مُهِمَّينِ لتطوير فَهْمٍ للقطاع العام.

## التدرُّج المعياريُّ:

ينظـرُ المسارُ المعيـاريُّ من التدرج - وبما يشبه إلى حَدٍّ كبيرٍ نظـرةَ العقلانية المُقيَّدة - إلى عمليةِ صُنْعِ القرار العقلاني الشامل؛ على أنها ليست مرغوبةً مثلما يمكن افتراضه بالنسبة للقطـاع العام. ولكن في حين تميلُ أدبيـاتُ العقلانية المُقيَّدة إلى القول بعدم الجدوى من العقلانيــة الكاملة؛ فإنَّ التدرجَ يميلُ إلى القولِ بتفـوق الاختيارات التدرجية؛ حتى لو كان مــن الممكنِ اتخاذُ المزيد من القرارات الشاملـة. فعلى سبيل المثال: يَعتَبِرُ دال وليندبلوم Dahl and Lindblom (1953) التدرجَ مساعداً لصُنْعِ السياسة العقلانية، وليس بديلاً لها.

إنَّ الــرأي الأساسيَّ الذي يعتمدُ عليه تفوقُ التدرُّجِ على اعتبار أنه آليةٌ من آليات صُنْعِ القــرارات؛ هو أنه عندما يتخذُ صانعُ القــرار في القطاع العام قراراتٍ شاملةً ومنطقيةً من الناحيــة الفرضية؛ فإنَّ فُرَصَ الخطأ تكون كبيرةً. ففي القطاعِ العام؛ تكون المشكلاتُ التي يتــمُّ التعاملُ معها صعبــةً، وشريــرةً (wicked) (Rittel and Webber, 1973)، أو حتى بالغــةَ الــشَّر (super - wicked) (Levin et al., 2012). لذلك؛ ومع وجودِ قَدْرٍ كبيرٍ من المعلومــات والتحليلات؛ فإنَّ فُرَصَ ارتكابِ الأخطــاء، وارتكابِ أخطاء كبيرة؛ تكون عاليةً. وعندما ترتكبُ المنظمــةُ خطأً فادحاً؛ فقد يكونُ من الصعبِ جداً التراجعُ عن ذلك الخطأ أو التغلُّــب عليــه. فكثيرٌ من المصادرِ قــد استُثمِرَت ولا يمكن إعادتهــا، كما قد يكون قد تَــمَّ قطعُ الوعود والالتزامــات للمواطنين والموظفين؛ بحيث يكــون من الصعب جداً على الحكومة التراجعُ عنها، في حالِ تَمَّ إجراءُ تغييراتٍ سياسية كبيرة.(٤٠)

وفي حــينِ أنَّ مبدأَ التدرُّجِ ربما كان ذا مزايا جوهرية مفيدة لعملية صُنْع القرار؛ فهناك أيضاً بعضُ المشكلات المهمة الماثلة في هذا الأسلوب. وربما يكونُ ما هو أهم من ذلك، وهو أنَّ عمليــة صُنْــع القرار التدرُّجي؛ قد تكونُ محافظةً بشكــلٍ زائد؛ مما يجعلُ الاستجابات تجــاه المشكلات الحقيقية التي تواجه المجتمــعَ؛ تراكميةً فقط عندما يكون من الضروريِّ اتخــاذُ إجراءٍ أكثر حَزْمــاً. وربما تكونُ بعضُ المشكلاتِ كبيرةً (Schulman, 1980)، أو ربما مُلِحَّــةً للغايــة؛ بحيث إنَّ أيَّةَ استجابــة صغيرة؛ ستكون غيرَ كافيــةٍ، وربما ستكون مضيعةً للوقــت فقط. وبالفعلِ؛ فإنَّ التبَنِّي سياسيًّا للأسلوب التدرُّجي للاستجابة؛ قد يكون بمثابةِ

---

(٤٠) للاطلاعِ على مناقشةٍ شاملةٍ للإيجابيات الممكنة للتراكم، (انظر: Dahl and Lindblom 1953, 4 - 82).

الوسيلــة للظهورِ بمظهر مَنْ يعالجُ مشكلةً ما من المشكلات دون فِعْلِ أيِّ شيءٍ مهمٍّ (انظر أيضاً: Maor, 2014).[٤١] وشأنه كشأنِ مشكلةِ تناسب الاستجابات النسبي، والبطء الممكن في معالجة المشكلات؛ فإنَّ افتراضَ إمكانيةِ عكسِ اتجاه التدخُّلات؛ حتى لو كانت تدخلات صغيرة؛ يُعَدُّ إشكاليًّا؛ إذ تنطوي معظمُ محاولاتِ الحكومة الهادفة إلى حَلِّ المشكلات؛ على إنشــاء منظماتٍ لديهــا موظفون، وعملاءُ وميزانيات أيضاً. وعندمــا يكون قد تَمَّ الانتهاءُ مــن تلك المصالح؛ فإنه يصبحُ من الصَّعــب التخلُّص منها أو استبدالها. وفي حين أنَّ معظمَ إجــراءاتِ الحكومات تقومُ على تعديل السياسات الحاليــة (Carter, 2012)؛ إلا إنَّ عدداً قليــلاً من تلك التعديــلات يمثلُ تراجعاً مبــاشراً عن الالتزامات التي كانــت الحكومة قد قطعتها على نفسها.

تماماً مثلما أنَّه لمنهجيةِ العقلانيةِ المُقيَّدةَ التي تعالجُ صناعةَ القرار التي نُوقِشَت أعلاه؛ صلاتٌ بالصيغة القياسية من النظرية المؤسسية (institutional theory)؛ فإنه يمكنُ النظرُ إلى مبدأ التدرُّج على أنه سيرتبطُ بمبدأ المؤسسية التاريخية (historical institutionalism) (Steinmo, Thelen and Longstreth, 1992). وقــد شَــدَّدَت هــذه الصيغــةُ من مبدأ المؤسسية على ما يُعرَف بـ «اعتمادية المسار path dependence» للإجراءاتِ التي يجري اتخاذُهــا. ففي الصيغــةِ الأصلية من مبدأ المؤسسية التاريخية؛ تَــمَّ تصويرُ التغيُّر على أنه يحدثُ عــن طريق عمليةٍ من التوازن الدقيــق (punctuated equilibrium)؛ مما يعني حــدوثَ تغيُّرٍ واسع النطاق يتسمُ أيضاً بأنه نموذجيٌّ بالضرورة، وهو تغيُّرٌ في السياسات أو التنظيم ذاته. وفي حين كان هذا الشكلُ القوي من التغير مفيداً لوَصْفِ (ولكن في الحقيقة ليس لشرح) بعضِ التغيُّراتِ الكبرى في السياسة ضِمْنَ منظمةٍ من المنظمات؛ فإنَّ التغيُّرات الأقــل قوةً وتأثــيراً في السياسة؛ هي بحاجة أيضاً إلى أنْ تنالَ نصيبهــا من الفَهْمِ والتقدير. وبنــاءً على ذلك؛ فإنَّ التطورات اللاحقة في هذه الكتابات (Streeck and Thelen, 2005; Mahoney and Thelen, 2010) كانــت قد ناقشــتْ أشكالاً بديلــةً للتغيُّر؛ مثل: التدرُّج (layering)، والتحــوُّل (conversion)، والانتقال (displacement)؛ لوَصْف تغيُّرات أقل قوةً في المؤسسات والسياسات. وتسمحُ كافةُ هذه الأشكال البديلة للتحوُّل بحدوثِ التغير

(٤١) بالطبع؛ إذ كانت المشكلةُ قَيْدَ المعالجة «ذات بنية ضعيفة» (Simon, 1973)؛ فإنَّ عدمَ الاستثمار بقوةٍ في الاستجابة؛ قد يكون في النهاية استجابة مرغوبة أكثر.

دون القيـــامِ بإعادة هيكلة قوية جداً للمنظومة أو النموذج الموجود (انظر: Hall, 1993) الخاص بالسياسة في المنظمة المعنية.

## المسارُ التجريبيُّ من البحث التدرُّجي:

بالإضافــةِ إلى المســار المعياريِّ لمبدأ التدرج الذي يُشدِّدُ على مــا يَتَّصِفُ به هذا المنهج مــن فضائــل؛ كان هناك أيضاً مســارٌ تجريبيٌّ قد رَكَّــزَ على الإنفاق العامِّ، وكــان أولُ مَنْ أطلقــه آرون وايلدافسكي وزمــلاءه. ففي الدراسات الوصفيةِ التــي أجراها وايلدافسكي Wildavsky (1975) حــول إعدادِ الميزانية على المستوى الاتحــادي في الولايات المتحدة؛ فقــد رأى أنَّ عمليــةَ إعدادِ الميزانية لم تكن علانيةً بشكلٍ شامــلٍ؛ ولكنها كانت تمثلُ نتاج تجربة واستخدام قواعد بسيطة نسبيًّا تُمكِّن صانعي القرار من التعامل مع مهمة تخصيص مبالغَ ضخمة من المال كلَّ عام. ولم تبدأ تلك القراراتُ المتعلقة بإنفاق المال العام بالمبادئ الأولى حول الاستخــدام الأكثر كفاءةً وفاعليةً للأموال؛ بل بــدأت بالأنماطِ الموجودةِ حاليًّا للإنفــاق وأدخلت تعديلات هامشية عليها. وهكذا كان نظامُ إعدادِ الميزانية أكثرَ عقلانيةً في استخدام الوقت أكثر مما هو عليه الحال من عقلانية في تخصيص الأموال. وكانت هذه الأنمــاطُ المستقرةُ للإنفاق أيضاً ناتجةً عن استقــرار الموظفين المَعْنِيين في كلٍّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ بحيث كانــت الثقةُ والتجاربُ الماضية التي تعملُ بعضها مع بعض ذات شــأن. وقد تَمَّ تأكيدُ هــذا النمط التدرُّجيِّ في إعداد الميزانيــة في التحليل الإحصائي للإنفــاق الاتحادي عبر عددٍ من السنوات (Davis, Dempster and Wildavsky, 1966). وقــد أَظْهَرَ هؤلاء الباحثــون أنَّ النفقات الخاصة بمنظمةٍ معينة مــن المنظمات الاتحادية في أيِّ عــامٍ من الأعوام يمكنُ التنبؤ بهــا بدرجاتٍ عالية من الثبات؛ من خلال نفقات العام السابــق بالإضافــة إلى زيادة ثابتة في النسبة المئوية. وفي حــين أنه كانت لبعض المنظمات مخرجــاتٌ متفاوتةٌ للميزانية؛ لكن يبدو أنَّ غالبيــةَ القرارات قد أُتُّخِذَتْ من خلال قواعد بسيطة، وليس من خلال أيَّةِ حسابات عقلانية للفوائد الجوهرية النسبية للمُخصَّصَات فيما بين الأغراض المتنافسة.[٤٢]

(٤٢) يمكنُ للتخصيصِ أو التوزيعِ العقلانِّي البيغوفي Pigovian أن يعنيَ أنَّ آخر دولارٍ أو يورو هامشي مخصص لكلِّ جهة؛ ستكون له نفس الفائدة الهامشية. وحتى لو كنا قادرينَ على قياسِ تلك الفوائد الهامشية بدقة؛ فإنَّ إجراءَ عمليات التخصيص سيتطلبُ التزاماً سياسيًّا وإداريًّا مميزاً بالعقلانية.

وقــد حَظِيَ التحليلُ الكمِّي (quantitative analysis) للتراكم في إعداد الميزانيةِ بدَعْمِ دراســات نوعية qualitative studies أظهرتْ مدى أهميــة الأنماط المؤسسية في تشكيلِ مخرجــات الميزانية (Wildavsky, 1984). وكما هو الحال بالنسبة للحوارات التي تتعلقُ بالعقلانية المُقيَّدَة التــي تمَّت مناقشتها أعلاه؛ فإنَّ المهمةَ التي واجهتِ القائمين على إعداد الميزانية (انظر: Padget, 1980) كانت كبيرةً ومُعقَّدةً للغاية بالنسبة لإجراء تحليلٍ عقلانيٍّ وشاملٍ؛ وبالتالي فقد قَامَ القائمون على صناعةِ القرار بوَضْع قواعدَ بسيطةٍ ووسائلَ مختصرةٍ للقرارات التي جعلتْ من الممكنِ بالنسبة لهم التعامل مع الكثافة التي تشهدها مهماتهم. وقد كانت مهماتهم تميلُ إلى أن تكونَ أكثرَ في مجال خفضِ تكلفة صُنْع القرار؛ في حين كانت أقلَّ في التخصيص الفعلي للأموال.

وعــلى الرَّغــمِ من أنَّ هذا البحثَ الــذي يُجرَى على الميزانية العامــة قد انطلقَ بدافع مــن مسائــل تجريبية؛ إلا إنه أثارَ كذلك بعضَ التســاؤلاتِ التحليلية والنظرية. ومن أهمِّ الأسئلــةِ من بين هــذه التساؤلات؛ هــو السؤال الأســاسيُّ الذي يتعلقُ بمــدى حجم هذا التــدرج، (Dempster and Wildavsly, 1979). ويُقصَــد بذلــك؛ أنــه إذا كانت عمليةُ صُنْــعِ القرار الخاصــة بالسياسات، لا سيــما الميزانياتُ، هي فعلاً تراكميــة بشكلٍ أساسي؛ فكيــف يمكننا تحديدُ ما هو تراكمي، وما يمثل سياســة تغيير أساسي؟ «وهو ما يُعَدُّ علامةً فارقةً» في التوازنِ من وجهــة نَظَرِ المؤسسيين التاريخيين (historical institutionalists) (انظر: أدناه). أمَّا السؤالُ الثاني الأكثرُ تحليلاً بشأنِ مبدأ التدرُّج؛ فيتعلقُ بأيِّ مستوًى من مستويات الحكومة؛ يمكن لهذه الظاهرة أن تشاهدَ بشكلٍ سهل للغاية؟ وبالتالي؛ التساؤل عــن التغيُّرات في جوانب الحكومة التي قد لا يمكــنُ التنبؤ بها بسهولة؛ فعلى سبيل المثال: كانت معظمُ الدراســاتِ التدرُّجية لإعداد الميزانية قد ركَّزت على مستوى الجهة أو بعض المستويات المتوسطة أو العليا من الحكومة. ولكننا لو قمنا بدراسةٍ لعملية صُنْعِ السياسة الخاصة ببرامج فرديــة أو بالفئات المُدرَجَة ضمن الميزانية؛ فإننا نَلحَظُ وجودَ درجةٍ كبيرةٍ من الاضطراب (turbulence) (Gist, 1977). ويعكسُ التباينُ الأكبر في النفقات مع مرور الوقــت عند مستويــات التدرُّج المنخفضة؛ حالاً من القــوى السياسية التي يمكنُ أن تؤدي إلى حالاتٍ من التأرجح الكبير في الإنفاق في البرامج الصغيرة.

## قضايا العقلانية المُقيَّدة:

رغم أنَّ العقلانيةَ المُقيَّدة تُقدِّمُ لنا وجهةَ نظرٍ مثيرةً للاهتمام حول الطريقة التي تُتَّخَذُ بها القراراتُ في المنظمات العامة؛ إلا إنَّ عدةَ أسئلةٍ تطفو على السَّطح عندما يجري الأخذُ في الاعتبار بهذا النموذج من القرارات. وفي حينِ يكونُ هذا النموذج أقلَّ ضغطاً من حيث الطلبــات التي يواجهها صُنَّاع القــرار مقارنةً بالأشكال الأكثر شموليةً من العقلانية؛ إلا إنه لا يــزال يتطلبُ بعض التفســيرات التي تُفسِّر وجودَ صِلاتٍ بــين المنظمة التي يجري فيها اتخاذُ القرار وطبيعة القرارات أيضاً.

## مصادرُ التقييدِ:

يتمثل أولُ سؤالٍ ينشأ فيما يتعلقُ بالعقلانية المُقيَّدة فيما يلي: ما مصدر التقييد؟ إلى حَدٍّ مــا ينشــأُ التقييدُ الذي يَحِدُّ من العقلانية؛ لأننا جميعنا مجــرَّد بشر؛ وبالتالي فإنه لا توجد لدينا إمكانياتٌ لا نهائية لجميــع المعلومات ومعالجتها. فالمنظمات؛ وعن طريق المعالجة المتوازيــة (parallel processing) (انظــر: Simon, 1991)؛ يمكنها أن تساعدَ في تخفيفِ بعض الضعف الكامن في علمية صُنْعِ القرار، ولكنَّ ذلك يكونُ بدرجةٍ مُعيَّنة. فإذا كان هناك قــرارٌ عقلانيٌّ شاملٌ سيُتَّخَذ؛ فإنَّ كافــة المعلومات يجبُ أن تخضعَ للمعالجة، ويجبُ النظر في كافــة البدائــل الممكنة، وكما يقول سايمون: وبكل قوة؛ فــإن ذلك مجرد أمرٍ مستحيل.

تُعتَــبَر المنظماتُ بحَدِّ ذاتها؛ مصدراً رئيســاً للقيودِ التي يمكنُ أن تُفرَض على العقلانية. فبحســب تعبير سايمون؛ يواجه القائمون على صُنْــع القرار، «الإرباكَ المتنامي، والصخب في العــالم»، وبالتالي؛ ينبغي لهم العثورُ على طــرقٍ لحَصْر الانتباه وتوجيهه إلى ما هو مناسبٌ مــن الاهتمامــات الأساسية، وإلى ما هو غير مناسب من قراراتهــم. فالأولويات السياسية للمنظمــة، والتزاماتها بعملاء مُحدَّدين، ومسؤولياتهــا القانونية أيضاً ستعملُ على تحديدِ ما هو مهم بالنسبة للمنظمــة المَعْنِيَّة، وبالنسبة للقائمين على صُنْعِ القرار الذين يتصرفون باسم المنظمة. وأيضاً ترتبطُ تلك الأولويات الخاصة بالمنظمة بمَدًى محدودٍ من استجابات السياســة الممكنــة لتغيير بيئاتها. وبناءً عليه؛ تؤثرُ تلــك القيود على مجالِ الاهتمام داخل المنظمة، وكذلك على مدى الحلول الممكنة التي سيتمُّ النظر فيها.

## ألا يزال ذلك يمثل عقلانيةً؟

في حـين يُشَـار إلى هذه المنهجيةِ تجاه عمليةِ صُنْعِ القرار عـلى أنها عقلانيةٌ مُقيَّدةٌ؛ إلا إنه يمكننا أن نشكِّكَ في مدى كونها في الحقيقة نموذجاً للعقلانية. فمن ناحيةٍ؛ من الواضحِ أنَّ هذا النمـوذجَ يتصورُ الجهاتِ الفاعلة؛ بأنها ذات أهدافٍ وتنخـرطُ في نوعٍ ما من العمل الهادف. ويمكـنُ أن تكونَ السياسةُ «جيدةً بما فيه الكفاية» فقط؛ إذا كان هناك تصوُّرٌ أساسيٌّ للأهداف التي يتمُّ السعي إلى تحقيقها، وبعض الأنظمة القيِّمة المُستَخدَمة لتقييم جودة المخرجات. وقد لا يعنـي ذلك أنَّ الجهةَ الفاعلـةَ التي تسعى وراء تحقيقِ هذه الأهداف بطريقةٍ أكثر انضباطاً واستغلالاً؛ أنها بالضرورةِ ذات عقلانية أقل. وبالفعل؛ فإنَّ بعضَ الآراءِ التي ذُكِرَت أعلاه تشيرُ ضمنـاً إلى أنَّ هذه الإستراتيجيـة غير المُفكَّكَة قد تكون أكثرَ عقلانيـةً؛ نظراً لأنها تسمحُ بقدرٍ أعظـم من المرونة ومواصلة التكيُّف مع الظروف المتغيرة. ومن ناحيةٍ أخرى؛ تسمحُ لنا هذه النماذج بوسائلَ يمكنُ من خلالها أن نُحدِّدَ إلى حَدٍّ ما الغايات التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها. وقد يعني ذلك أن تُقرِّرَ الجهاتُ الفاعلة القيامَ بشيءٍ يمكنها القيامُ به بسهولة؛ بدلاً من القيام بعمـلٍ ما قد يفضلونه فعلاً؛ وهو الأمـرُ الذي يعني بدوره أنَّ ميولهم ليست مُحدَّدَةً بوضوح بالطريقــة التــي قد تكون مطلوبــةً لاتخاذِ القرار العقــلاني بالكامل. وقد اتَّبَـعَ منطقُ رسمِ التصـوُّرات بطريقة عكسية (backward mapping) في دراسـاتِ التنفيذ (Elmore, 1985) نفـسَ العقلانيــة إلى حَدٍّ ما؛ إذ تَمَّ ذلك عن طريقِ القيام بما يمكنُ فعله بسهولةٍ أكبر في مرحلة التنفيــذ؛ لتحديد ما ينبغي عمله. ويمكنُ لتلــك العقلانية أن تضمنَ عمليةَ تنفيذٍ أكثر سلاسةً، ومع ذلك؛ فإنها قد تضعُ الوسائل تماماً قبل الغايات في تشكيلِ السياسة.

## العلاقات بمبدأ المُؤسَّسية الجديدة:

بلــغَ مســارُ التفكيرِ بشــأن العقلانية المُقيَّدة الــذي بدأه سايمون (عـلى الأقل في هذا الوقت) في المسار المعياري للمؤسسية الجديدة (new institutionalism) (March and Olsen, 1989). فمــن ناحيــة؛ وعــلى وجه الخصــوص، كانت هذه النسخــة من النزعة المؤسسيــة قد أكَّدَت على دور منطــق الملاءمة (logic of appropriateness)، على عكس منطق التبعية (logic of consequentiality) في تشكيل سلوك أعضاء المنظمة أو المؤسسة؛ إذ يتشكــلُ مفهومُ الملاءمــة من خلال القِيَــم، والروتين، والرمــوز، والأساطير ومجموعة

من القيــود الأخرى المفروضة على ممارسة العقلانية. ومــن ناحيةٍ أخرى؛ ينطوي منطقُ التبعيــة على أسلوب الغاية تُبرِّر الوسيلة في اتخاذ القرارات، ويترافق مع ذلك منهجيةٌ أكثر عقلانيــةً في اتخاذ القرارات. فبالإضافة إلى تحديــد طبيعة المؤسسة، تحتوي هذه الصيغة مــن المؤسسية الجديــدة أيضاً على وجهة نظــر واضحة يمكنُ تبَنِّيها حــول سلوك الأفراد داخــل المؤسسة أو المنظمة. والافتراض هو أنَّ ميــولَ الأفراد تتشكلُ من خلال عضويتهم وانتمائهــم إلى المؤسسة، ومرةً أخرى يمكنُ القول بــأنَّ التشكيلَ الحقيقيَّ للميولِ الفردية سيفــرضُ قيوداً على سعيهم إلى تحقيق الأهــداف. وقد يكون هناك عددٌ من القيود التي تُفرَض على عقلانية الجهــات الفاعلة من الأفراد؛ ولكن من الواضح أنَّ العضوية والانتماء إلى المنظمة هو أحد هذه العناصر، وربما يكون ذلك مناسباً جداً للإدارة العامة.

## نماذج أخرى لصُنْع القرار في القطاع العام:

بالإضافــة إلى النماذجِ الأكثر محوريــةً في عملية صُنْعِ القرار التي نوقشت أعلاه؛ فهناك عددٌ من المنهجيات الأخرى التي لها صِلَةٌ أيضاً بدراسة عملية صُنْع القرار في الإدارة العامة. وتتشابه هــذه المنهجيات البديلة لاتخــاذ القرارات قليلاً مع تلك التــي نوقشت بالفعل؛ لا سيــما العقلانيةُ المقيدة. لكنها تعملُ أيضاً عــلى جَلْبِ وجهات النظر الخاصة بها للتأثير على هذا النشاط الحيوي في القطاع العام.

## المَسْحُ المُختَلط:

رأى أميتاي عصيوني (1967، 1986) Amitai Etzioni أنَّ الجدلَ بين العقلانية الشاملة، والعقلانيــة المقيــدة، ومبدأ التدرُّج الحليــف لها؛ كان إلى حَدٍّ ما يــدورُ حول ثنائية زائفة (false dichotomy). أو إذا لم يكــن هــذا ثنائيةً زائفةً؛ فمن المؤكدِ أنــه أمرٌ مبالغٌ فيه. وقد جــادل أميتاي نيابةً عن المنهجية المعروفة باسم المسح المختلط (mixed scanning) التــي اشتملت عــلى بعض جوانب كلٍّ من نموذج التخطيط الشامــل والتدرج. فعلى أحد المستويــين؛ هناك حاجــةٌ إلى اتخاذ قراراتٍ إستراتيجية تضعُ معايــيرَ عامةً للتدخلات التي تقــوم بها السياسات. ويمكن لهذه الخيــارات الإستراتيجية الأولية بعد ذلك تضييقُ نطاق الخيــارات التي تُؤخَذ في الاعتبــار للتدخل وتمكين صانعي القرار مــن المشاركة في تحليلٍ

يتسمُ بأنه أكثر شمولاً لمجموعة ضيقة من الخيارات. وتُمثِّل هذه المنهجية إلى حَدٍّ ما نفس العقلانية التي تقوم عليها العقلانية المقيدة. ويمكنُ النظر إلى الخيارات الأوَّلية للإستراتيجية والأولويات على أنها تُرسي الحدود؛ لبحثٍ أكثر تقييداً مما كان يمكنُ تحقيقه دون اتخاذ تلك القرارات الأوَّلية. ويبدو أن المنهجية أيضاً مشابهةٌ لمنطق البراعة الإستراتيجية (strategic agility)(*) الذي تَمَّ تقديمه وتطويره في إدارة القطاع الخاص (Lewis, Andriopoulos and Smith, 2014). كما أنَّ هذه المنهجية في صُنْع القرارات تنادي بالحفاظ على رؤية إستراتيجية، وفي نفس الوقت اتخاذ قرارات أقل مرتبةً بطريقةٍ أكثر تكاملاً وتراكماً.

وقد يكونُ كلٌّ من هاتين المنهجيتين «المختلطتين» في عملية صُنْع القرارات أسهلَ في إدارة القطاع الخاص منه في القطاع العام. وقد يكون الحفاظُ على موقفٍ إستراتيجيٍّ واضحٍ في القطاع العام؛ أمراً صعباً نظراً للتغيُّرات التي تطرأ على مَنْ يشغلونَ المناصبَ السياسية، وللاحتياجات التي لا بد منها للتوصُّل إلى تسوياتٍ عند وَضْع السياسة. وعلى الرغم من أنَّ هذا الحلَّ الوسطَ قد يكون ذا قيمةٍ سياسية؛ إلا إنه قد يؤدي إلى مواقفَ سياسة غامضة لا تُقدِّم توجيهاً كافياً للمديرين (Chun and Rainey, 2005). وقد يحتفظُ هؤلاء المديرون بدَوْرِهم بمواقفهم الخاصة أو يُفسِّرون سياساتهم بطريقة يجدونها أكثرَ راحةً.(٤٣)

## التعاون:

يتجهُ الجزءُ الأكبرُ من عملية صُنْع القرار إلى «المنظمة المنفردة»(٤٤) أو ربما أكثر إلى الفرد المنفرد؛ إلا إنه في الحكومة المعاصرة؛ يوجد هناك إدراكٌ متزايدٌ للحاجة إلى التعاون بين

(*) تُعرَّف البراعةُ الإستراتيجيةُ؛ بأنها قدرةُ الشركاتِ على الحفاظ على مستواها التنافسيِّ في مجالِ عملها؛ من خلال التكيُّف والتوافق مع الأفكار المبتكرة الجديدة، واستخدام هذه الأفكار لابتداع منتجاتٍ وخدمات جديدة، وكذلك نماذج أعمال جديدة (تَمَّ الدخولُ إلى موقعِ قاموس الأعمال على الإنترنت http://www.businessdictionary.com/definition/strategic - agility.html بشأنِ هذا التعريف، بتاريخ ١٥ نوفمبر ٢٠١٨). (المترجم)

(٤٣) من المفارقات الغريبة إلى حَدٍّ ما؛ هي أنَّ ذلك قد يؤدي إلى عكسِ المواقف المعتادة للإستراتيجية والتدرُّجية في نموذج إتزيوني. وإذا كانت الأهداف التي يعملُ بها المديرون مبهمةً وغامضةً؛ فإنَّ المستوى الإستراتيجي يصبحُ أكثرَ تراكماً، ويعكسُ تعديلاً سياسيًّا؛ في حين يحافظُ المستوى الإداري على منهجه وإستراتيجيته الخاصة من خلال التنفيذ.

(٤٤) تَمَّ استخدامُ هذا المصطلح من قِبَل هجيرن وبورتر Hjern and Porter (1980) في دراستهما للتنفيذ؛ إذ جادلا بالقول بأنَّ هذه الجهات الفاعلة الفردية نادرةٌ في القطاع العام المعاصر؛ حتى لو أنها كانت قد وجدت تاريخيًّا. وقد ناقشا بدلاً من ذلك اتجاه أهمية «هياكل التنفيذ» المؤلفة من العديد من الجهات الفاعلة.

الجهات الفاعلة واستغلاله أيضاً. ويمكنُ أن يوجدَ القليل من المشكلات السياسية التي تواجه الحكومات - إن وجدت - بشكلٍ دقيقٍ ضمن مجال منظمةٍ واحدة من المنظمات في القطاع العام؛ على الرغم من أهمية التخصص في الإدارة داخل الحكومة (انظر: الفصل الخامس).

بالإضافة إلى التنسيق والتعاون داخل الحكومة؛ فإنَّ التأكيد على اتخاذِ القرار التعاوني في القطاع العام يمتدُّ أيضاً ليُشرك الجمهور - سواءٌ كأفراد أو كمجموعات - في العملية (McGuire, 2004). وعلى هذا النحو؛ فإنه يمكنُ النظرُ إلى عملية صُنْعِ القرار التعاوني على اعتبار أنها امتدادٌ لما يُعرَف بمنهجية الشبكة (network approach) (Sørenson and Torfing, 2007b) وحتى لبعض جوانب التعدُّدية التشاركية والمؤسساتية (corporatism and corporate pluralism). ففي جميع هذه المنهجيات؛ يُفترَض أن عملية صُنْعِ القرار في القطاع العام يمكنُ تحسينها من خلال إشراك جهات فاعلة في السوق، أو جهات لا علاقة لها بالسوق؛ بحيث يمكنُ الاستعانة بها من خارجه. وفي حدوده الممكنة؛ جَرَت مناقشةُ هذا النمط من التعاون مع القطاع الخاص على أنه الدولة المفرغة (hollow state) (Porter and Hjern, 1981) أو الحوكمة بدون حكومة (governance without government) (Rhodes, 1997)؛ الذي يتمُّ فيه العمل الحقيقي للحكومة على يدِ جهات غير حكومية. ولكن حتى في الصِّيَغ الأقل تطرفاً؛ فغالباً ما يُعزَى احتكارُ الحكم إلى القطاع العام (انظر: Peters and Pierre, 2017).

وفي حين تُعتَبَر النماذجُ التعاونية لعملية صُنْع القرار مفيدةً بكلِّ تأكيد بالنسبة لوَصْف وربما لتوضيح بعض جوانب السلوك في القطاع العام؛ فإنها تعرض مصاعبها الخاصة كنماذج لعملية صُنْع القرار. وربما الأهم في ذلك هو الفرضُ الضمني بأنَّ الجهات الفاعلة المشاركة في القرار التعاوني المحتمل؛ هي جميعها راغبةٌ ومتعاونةٌ. وفي حين سيكونُ ذلك رائعاً لو كان قد صَحَّ بالفعل؛ فإنَّ الأدبيات التي كُتِبَت حول التعاون (انظر: Peters, 2015a)، وكذلك العديدُ من الحكايات التي يحكيها المديرون والسياسيُّون حول العمل في المنظمات الحكومية؛ تكشف عن أنَّ هذه الفرضية ربما تكون مناسبةً جداً. والإمكانية الثانية فيما يتعلقُ بالنماذج التعاونية الخاصة بعملية صُنْع القرار هي؛ أنَّ نتائج مثل هذه العمليات ربما لا تكون ما أراده أيُّ شخصٍ في المقام الأول. فالقرارُ الذي يمكن الموافقةُ عليه من قِبَل عِدَّة جهات فاعلة، التي تتنافس فيما بينها من حيث أهدافها؛ لا يحتمل

أن يكــونَ تدخلاً ابتكارياً ومصمماً بشكلٍ جيــد. وكما أشارَ فريتز شاربف Fritz Schrpf (1988) (انظــر أيضــاً: Heritier, 2012) ضمــن مستوى أعلى من التعميــم؛ فإنَّ هناك احتمالاً أكــبر في أن تُمثِّل هذه القرارات القاسمَ المشترك، وليس حلاً راسخاً للمشكلة التي يجــري معالجتها. ومن بعض النواحي؛ ربما تُقــارب تلك القرارات ما كان قد تَمَّ التوصُّل إليــه من قرارات عبر العديد من المســارات؛ حيث إنَّ الفرصَ المُقدَّمَة في جوهرها تُشكِّل نقاطَ الاتفاقِ بين الجهات المتباينة.

## الثقافة التنظيمية، والقرارات المبرمجة:

كنَّــا قــد انتهينا من مناقشــةِ الثقافة التنظيميــة؛ باعتبارها وسيلةً عامــةً لفهم سلوك المنظمات في القطاع العام. ويمكنُ النظرُ إلى الثقافة التنظيمية أيضاً على اعتبار أنها وسيلةٌ لفَهْمِ عمليةِ صُنْعِ القرارِ في تلك المنظمات؛ حيث تعملُ القِيَمُ الداخلية السائدة في المنظمة عــلى تحديــدِ القيم لكلٍّ من العمليــة والمخرجات التي تتمخضُ عنهــا. وتجري في العادة مناقشــةُ الثقافــة التنظيمية أكثر من حيــث إدارة الموظفين العاملــين في المنظمات (انظر: Hofstede, Hofstede and Minkov, 2010)، ولكــن يمكنهــا أن تؤثرَ على الطريقة التي تُتَّخَــذُ بها القرارات بشــأنِ السياسة العامة. فعلى سبيل المثــال: يُعتَبَر الوقت أحد أبعاد الثقافــة التي ذكرها هوفستيد بالنسبــة للمجتمعات والمنظمات؛ قاصداً بذلك المدى الذي يجري عنده تقديرُ قيمة التقاليد، ويكون فيها التغييرُ صعباً. ويعني الالتزامُ بحفظ التقاليد الإدارية والسياسية؛ أنَّ المنظمة لن تكونَ ابتكاريةً، وستميلُ إلى نَبْذِ المعلومات والأفكار التي لا تتوافق مع قيمها الداخليــة. وتتطابقُ هذه المقاومة للتغيير (resistance to change) والمــدى الضيــق للقِيَم مع التصوُّر التقليــدي للبيروقراطية وجمودهــا. وفي حين أنَّ ذلك قد يؤدي إلى الوصول إلى الجمود؛ فإن الالتزامَ بمجموعة مستقرة من القِيَم سيؤدي كذلك إلى الوصول إلى القابلية للتنبؤ بالنسبة للعملاء، وبالنسبة للموظفين.

ويُعتَــبَر الاعتمادُ على الثقافــة التنظيمية بصفتها الجانبَ الأســاسيَّ اللازمَ لعملية صُنْع القــرارات؛ مشابهاً لمنطق المبدأ الذي تقومُ عليه المؤسسيــة القياسية الذي ناقشناه أعلاه؛ وبالتــالي يمكن أن يتمَّ ربطه بالعقلانية المُقيَّدة كوسيلة لاتخاذ القرارات. وفي هذه الحالة؛ فإنَّ القِيَم الثقافية التي تؤمن بها المنظمةُ تشكِّل القيود التي تُفرَض على العقلانية، وتُوفِّر

الفرضيــات المُبسَّطة التي تتيحُ لعملية صُنْع القرار بأن تتمَّ بشكلٍ أكثر سهولةً؛ حتى عندما تُواجَه بتعقيدٍ خارجيٍّ مصدره عالم السياسة العامة.

## إلينور أوستروم Elinor Ostrom، والتحليل المؤسسي، وإطار التصميم:

وأخـيراً؛ رغم أنـه تجري في العادة مناقشةُ نموذجِ صُنْـع السياسة، أو نموذجِ التحليل المؤســسي بشكلٍ أكثر عموميةً (انظــر: House and Araral, 2014)؛ فإنَّ إطارَ التحليل والتصميــم المؤسسي الذي وضعته إلينور أوســتروم وزملاؤها Elinor Ostrom (Kiser and Ostrom, 2000; Ostrom, 2007) يمكنُ أن يُنظَر إليه أيضاً كنموذجٍ لصُنْع القرارات في الإدارة العامــة. وكما ذكرنا؛ فإنَّ القــراراتِ في مجال الإدارة العامة، ربما يُستَثنَى من ذلك تلك القراراتُ التي تتعلقُ بمعظم الأمور الداخلية العاجلة؛ ينبغي أن تُعتَبَر على أنها مناسبــةٌ للسياسة ومتصلــةٌ بها، وبالتالي؛ فإنَّ هذا النموذج الخــاص بعملية صُنْع القرار؛ مناســبٌ لفَهْــم كيفية عمل الإدارة العامــة. فيرى هذا النمــوذج أن عملية صُنْع القرار تحدثُ عند ثلاثة مستويات من العمومية. ففي المستوى العام جداً؛ هناك مجموعةٌ من المؤثــرات الخارجية، التي تشملُ قواعدَ تُحدِّد إمكانيات التصرُّف داخل المؤسسة. وبعد ذلــك هناك مجالاتُ التصرُّف التي تجمع الجهات الفاعلة فيها عواملَ من البيئة الأوسع؛ بهــدف صُنْع القرار، وتنعكسُ تلك القــرارات في التفاعلات التي تحدثُ بين المؤسسة (في هذه الحالة ربما يجري الحديثُ عن الجهة البيروقراطية) والبيئة التي تُوجَد فيها. وتؤدي هــذه التفاعلات القائمة على القرارات إلى ملاحظات وتقييــمات، وإلى جولات تالية من عمليات صُنْع القرار.

وفي حين يُعتَبَر هذا الإطار أوسعَ من معظمِ النماذج الأخرى الخاصة بعملية صُنْع القرار التــي ناقشناها للتوِّ؛ فإنه يُقدِّم كذلك طريقةً يمكنُ من خلالها النظرُ إلى عمليةِ صُنْع القرار في المنظمات العامة ضمن إطارٍ أكثر منهجيةً مقارنةً بمعظم المنهجيات الأخرى. فهو يربطُ بيئــةَ القرارات، التي تشمل المكانة المركزية للقواعد؛ مع الخيارات التي يجري تبَنِّيها. كما يعمــلُ كذلك على تأكيدِ أنَّ كــلَّ قرارٍ يمكن أن يكونَ عنصراً واحــداً فقط من سلسلةٍ من القرارات التي تعكسُ شرحاً أوسعَ للسياسات.

## ملخص ونتائج:

قدَّمَــت المناقشةُ أعلاه لعمليةِ صُنْعِ القرارات في المنظـمات العامة؛ عدداً من وجهات النظــر البديلة تِجاه هــذه المهمة الأساسية في القطــاع العام. وقد بُنِيَــتْ وجهاتُ النظرِ هذه على عِدَّة مستويــات، وتعريفات متنوعة للعقلانية؛ ولكنها جميعاً تثيرُ بعضَ الأسئلة الشائعــة. ومن بين أهمِّ هذه القضايــا قضيةُ تحديدِ كيفية معالجةِ المعلومات في المنظمة. فأيُّ قرارٍ يُوصَفُ بالجودة العالية يعتمدُ على معلوماتٍ كافية، ولكن تطويرَ ومعالجة تلك المعلومات تُعتَبَر صعبةً وباهظةً. وعلاوةً على ذلك؛ فهناك سؤالٌ يُطرَح حول كيف نعرفُ حجمَ المعلومات الكافية؟

كــما تعتمدُ عمليةُ صُنْع القرارات على الفهم الواضح للميــول التي تتمتعُ بها الجهات المعنيــةُ المشاركة. فطبيعة الميــول البشرية؛ وبالتحديد عندما يكون العملُ فردياً أو ضمن منظــمات وجماعات أخرى؛ تفرض صعوبــاتٍ كبيرة أمام عملية صُنْــع القرارات. وحتى لو عــرف الأفراد ما لديهم مــن ميولٍ بشكلٍ تام؛ فإنه لا يزال عليهــم التفاعلُ مع الأفراد الآخريــن في المنظمات الذين ربما لا تكون لديهــم نفسُ الميول، أو على الأقل نفس ترتيب تلــك الميول. وبعــد ذلك؛ فإنَّ أيَّةَ منظمــةٍ بعينها ستكون مضطــرةً للتفاعل مع أشخاصٍ آخرين ربما تكونُ لديهم ميولٌ مختلفة. وبناءً عليه؛ فإنَّ أيَّ قرارٍ يظهرُ سيُمثِّلُ حالاتٍ من الحلول الوسط، وقراراً سيعتبره الجميعُ أقل من مثالي.

لقــد كانت فكرةُ العقلانيــة شيئاً يشبه رجــلاً ضعيفاً ليست لديــه معتقدات في هذا النِّقاش. ويُعتَبَر النمــوذجُ العقلانيُّ بالكامل في السعي إلى تحقيق الأهداف؛ مثاليًّا ومفيداً؛ بحيــث يمكنُ الاستنادِ إليه في مقارنة تصرُّفات صُنَّاع القرار في العالم الحقيقي. وفي الواقع؛ يأتي موقــعُ معظم عملية صُنْع القرار في مكانٍ ما بين التصــوُّر العقلاني للعملية والمنهجية الأكــثر فوضوية التي توحي بها «سلَّة المهملات». ويمكن أن تكونَ لدى صُنَّاع القرار أفكارٌ عامــةٌ بشأن أهدافهم والوسائل اللازمة لتحقيقها؛ ولكنهم يعملون في بيئةٍ تتسمُ بالتعقيد، وتكونُ فيها المعلوماتُ والفرص في العادة نادرةً. وربما تُتَاحُ فرصٌ للسَّعي وراء ما يبدو أنه أهدافٌ أقل أهميةً، ومقبولة، عندما لا يمكن للأهداف الأهم في الظاهر أن تتحققَ بنجاح. وفي العــالم المُعقَّدِ لصُنْعِ السياسة العامة، وحتى التنفيذ أيضــاً؛ فإن شَقَّ الطريقِ خلاله قد يبدو وسيلةً عقلانية لمحاولةِ تحقيق شيءٍ ما.

وتُعتَــبَر العبارةُ الواردةُ أعــلاه وسيلةً أخرى للقول بأنه تجــري متابعةُ الإدارة العامة والسياسة العامة في بيئة سياسية ربما تعطي مَيْزَةً لأنواعٍ مُعيَّنَة من الإجراءات دون غيرها. وقد يكون هناك منطقٌ سيــاسيٌّ يهيمنُ على المنطقِ الجوهريِّ لمبدأ «الغاية تُبرِّر الوسيلة» في صُنْــع السياسة. وبالنسبة لكثيرٍ من القادة السياسيين، وكذلك بالنسبة للكثير من القادة والمنظــمات الفردية؛ فإنَّ القيــامَ بشيءٍ إيجابيٍّ قد يكون أفضلَ من عــدمِ القيام بأيِّ شيء. وقد تُوفِّــر الفــرصُ التي تظهر فعليًّا وسائــلَ لتعزيز صورة المنظمــة. وربما يصبحُ طلابُ الإدارة العامــة سعداءَ بنماذج صُنْعِ القرار؛ ولكن على أرضية أنه في داخل الحكومة تُوجَد هناك حقيقة سياسية مباشرة ومُلحَّة.

# الفصل الثامن
# الاستقلالية في مقابل الاندماج

تــأتي البيروقراطيــاتُ العامة ضمن سياقــات مجتمعيــة (societal contexts)؛ ولكن الطبيعــةَ المحــددةَ بشكلٍ أكثر لذلك التضمين؛ تُعتبَر قضيــةً مختلفاً فيها. فمن بين الأنماطِ الناشئــةِ للإدارة التي كانت على السَّاحة؛ هو ربطها مع شبكات الجهات المجتمعية الفاعلة (networks of social actors)؛ على الرَّغم من أنَّ هذا النمطَ كان قد سبقته أنماطٌ مؤسسيةٌ للتوسُّط intermediation. وفي بعض الأنظمة الإدارية؛ يوجدُ هناك فصلٌ مستمرٌّ للقطاع العــام عن المجتمع، وربما علاقة هرمية مع المجتمع. أما تضمينُ البيروقراطية العامة؛ فهو مسألــةٌ مُعقَّدَةٌ، من ناحيتَــيْ ما إذا كانت تزيد أو تقلل الكفــاءة التشريعية للبيروقراطية وجــودة الخدمات التــي تُقدِّمها، وكذلك من حيث ما إذا كان مثــلُ هذا التضمين مرغوباً أو ينبغي تجنُّبُه.

تُقدِّمُ أدبياتُ الإدارة العامة روايتــين متضاربتين عن الكيفية التي ينبغي للبيروقراطية أن تُنظِّــمَ بشكلٍ أفضــل تعاملاتها مع بيئتها في تقديمِ الخدمات وتطبيق القوانين. فإحدى وجهتَيْ النظرِ ترى أنَّ المؤسسةَ الإدارية العامة؛ يجبُ أن تحافظَ على استقلالها فيما يتعلقُ بالعمــلاء وأهداف عمليــة التشريع. فمثلُ هــذه الاستقلالية تساعدُ عــلى حمايةِ سلامة المؤسسة، وربما تُقلِّل من خطر السيطرة والمحسوبية والفساد (patronage, corruption, capture). وعلاوةً على ذلك؛ زَادَ التحرُّكُ نحو استخدامِ الوكالات لتقديم الخدمات العامة الاستقلالية داخل الحكومة. ووَفْقاً لوجهة نظرٍ أخرى؛ تحتاجُ المؤسساتُ العامة إلى إشراك المجتمــع ومنظماتــه بكلِّ هِمَّة لضمان خدمــةٍ عامة تتسمُ بالكفــاءة والمناسبة. وتذهــبُ وجهــةُ النظر إلى القول بأنَّ الكثيرَ من الخبرات المتعلقة باحتياجات العملاء في المجموعات المُستَهدَفــة لا توجد ضمن البيروقراطية؛ ولكنها موجودةٌ بين المنظمات غير الحكومية؛ بل وبــين العملاء أنفسهم. لذلك؛ ينبغــي أن يتمَّ تقديمُ التصميم النهــائي للخدمة وتنفيذها بالتعــاون الوثيقِ بين البيروقراطيــة والجهات الفاعلة المجتمعيــة. ويمكنُ أن يشملَ هذا التعاون الوثيق تفويضَ السُّلطة العامة؛ على سبيل المثال بشأنِ كيفية توزيع الموارد العامة

الملتزمــة المُخصَّصة لبرامج مُحدَّدَة ولجهات خاصــة ومنظمات غير حكومية. وفي حين أنه قــد يتفق النقادُ على أنَّ هذه الإستراتيجية يمكنُ أن تحسِّــن نوعية الخدمة العامة؛ فإنهم يُحذِّرون من أنَّ هذا النوع من التعاون سيخلطُ بين المساءلة وقد يضرُّ بالقصد الذي تسعى إليه القرارات السياسية.

هنــاك جدولٌ زمنيٌّ مثير للاهتــمام يدعم هذا النقاش. فقد اكتســب التعاونُ شعبيةً في القطــاع العــام في ثمانينيــات وتسعينيات القــرن الماضي إلى جانب موضــوع إجراءات خفــض الميزانيات، وتسويق العديد من الخدمات العامــة وزيادة التخصص (increasing specialization) في تلــك الخدمــات؛ على سبيــل المثال: في قطاعــي الرعاية الاجتماعية (social welfare)، والرعايــة الصحية (healthcare). وعلى نفس القَدْر من الأهمية؛ فإنَّ الاهتمام المتزايد بـ «الحوكمة»، مقابل الاهتمام بـ «الحكومة» في الثمانينيات والتسعينيات أيضــاً، كان يعني أنَّ الشبكــات والشراكات وغيرها من أشكال التعاون بين الجهات الفاعلة العامــة والمجتمعية؛ أصبح الآن الإستراتيجيةَ المناسبــة لحل المشكلات، وكان لهذا التعاون قيمةٌ إيجابيةٌ بحَدِّ ذاته. وهناك أيضاً؛ وإلى حَدٍّ ما، تمييزٌ بين القانون والتنفيذ التشريعي من ناحية، وتقديم الخدمات من ناحيةٍ أخرى. ففي السابق؛ كانت الخدمات تميلُ إلى أن يكون لها تصميمٌ أكثر معيارية، أو أنها ربما كان الأمر مسألة تطبيق للقانون بقَدْرٍ أقل من التكيُّف مــع ظروف العملاء. أما اليوم؛ فغالباً ما يتضمن تقديمُ الخدمات اختيارَ العميل والآليات الأخــرى لتكييف الخدمة حسب احتياجات هذا العميــل ومتطلباته. وجنباً إلى جنب مع التقــدم في مجال الطب؛ فإنَّ الرعايــة الصحية، بما في ذلك الرعايــة الأوَّلية، هي أيضاً أكثرُ تعقيــداً. إضافةً إلى ذلك؛ يوجد اليوم في كثيرٍ من الأحيان فَهْمٌ بأنَّ البيروقراطية تحتاجُ إلى العمل عبر القطاعات لوَضْع برامــج وإستراتيجيات مناسبة لمعالجة المشكلات الاجتماعية. وتشيرُ جميع هذه التطورات إلى أن تقديم الخدمات العامة اليوم يُعتَبَر مهمةً أكثر تعقيداً مــن بضعة عقودٍ مضت فقط، وهــذا جعل التعاون مع الجهــات الفاعلة في المجتمع أكثر جاذبيةً للقطاع العام.

سيناقشُ هذا الفصل الخلاف بين استقلالية الإدارة العامة واندماجها مع باقي المجتمع. فالمشكلــة أكــثر تعقيداً مما قد يبدو عليه الحال للوهلــة الأولى؛ فهي ليست مجرد مسألة اختيــار للإستراتيجيــة التي ستــؤدي إلى التنفيــذ أو التقديم الأفضل للخدمــة. فاستقلالُ

البيروقراطيــة يُعَدُّ شرطاً أساسياً لتحقيق المصلحة العامة، وقدرةً للبيروقراطية على حماية المصالــح الضيقــة أو المؤسساتية أو حتى المصالح الفردية إذا كانــت تتعارضُ مع مخاوف المجتمع الأوسع؛ على سبيل المثال في التخطيط أو حماية البيئة. كما أنَّ للشرعية والمعاملة بالتســاوي أهميــةً في تعزيز ثقة الجمهور في الإدارة العامــة. ومن ناحية أخرى؛ قد تفقدُ البيروقراطيــات، التي يُنظَر إليها على أنها غير فعَّالة أو متغطرسة أو غير قادرة على تقديم خدمــة عامة ذات قيمة - الكثيرَ مــن شرعيتها. وبالتالي؛ فهناك قِيَــمٌ كبيرةٌ على المحَكِّ في هــذه المناقشة. وسنقــارن أولاً دور الإدارة العامة في نموذجين لكلٍّ منهما أسلوبه الخاص: نمــوذج حكومــي تقليــدي (conventional government model)، ونمــوذج حوكمــة (governance model). ومن هناك؛ سنُحلِّل بالتفصيل القضايا التي تَتْبَعُ ذلك انطلاقاً من خدمــةٍ عامة أكثر تكاملاً ودمجاً على الصعيد الاجتماعــي. وإننا نجري هذه المناقشة على خلفيــة نقاشٍ علمي جَرَى خلال العقدين الماضيين حــول الحوكمة العامة الجديدة (new public governance)، ودور البيروقراطيــة العامــة في مجتمع مــا بعد الصناعة. ويسألُ الجزءُ الأخيرُ من الفصل؛ ما الذي يعنيه كلُّ هذا بالنسبة للبيروقراطية؛ من حيث التحَدِّيات المتعلقة بتكييف أدائها؛ بحيث يكون متناسقاً مع السياقات الاجتماعية المختلفة.

## الإدارة العامة في الحكومة:

ناقشت الفصولُ السابقة دورَ الإدارة العامة في الحكومة من مختلف الزوايا التحليلية. وفي هــذا التحليل؛ فإننا نُطبِّــق الاهتمامَ المؤسسيَّ؛ للمساعدة على فَهْــمِ مساهمة الإدارة العامــة في الحكومــة الفعَّالة. وتشيرُ هذه المنهجية إلى أنَّ المهمــة الأساسية للبيروقراطية العامــة؛ هي تنفيذُ البرامج التي تمَّ تكليفها بتنفيذها؛ ودعــم عملية صُنْعِ القرار المُحدَّدَة قانونــاً؛ وضــمان التعامل مع المسائل الإداريــة بالتساوي بين عملائهــا. فالقاسم المشترك بــين هذه المهــام التنظيمية؛ هو أنها كلهــا خاليةٌ من السياق السيــاسي والاجتماعي. وفي الواقــع؛ تَمَّ تصميمُ التكوينِ المؤسسي والإجرائي للبيروقراطية التقليدية على وجه التحديد؛ لتقليل تأثير العوامل الخارجية، والسياقية؛ فقد تَمَّ تصميمُ هذا التكوين التنظيمي وطريقة عمله؛ لضمان تحقيق المساواة في التعامل والشرعية، وكان هناك اهتمامٌ أقل بالأفكار حول تخصيص الخدمات المتنوعة لاحتياجات العملاء.

يؤكـدُ التصميمُ التنظيمـيُّ للبيروقراطية بنـاءً على وجهة النظر هـذه على السيطرة الهرمية والمساءلة مع السماح بشكلٍ محدودٍ لتقدير الأشخاص في محطات العمل الفردية. وبالعـودة بالتاريـخ إلى سنوات القرن التاسع عشر، أو حتى قبـل ذلك، كان لهذا التصميم معنًـى في سياقٍ كان فيه الموظفـون الحكوميون محدودي التدريب فقـط، وكان الفسادُ مشكلـةً محتملةً. ومن خلال إدراك أنَّ الموظفين البيروقراطيين ما إلا مجرد أدوات تعملُ ضمـن آلة إدارية؛ فقد قلَّـلَ السياسيون وكبـارُ الموظفين البيروقراطيين مـن مخاطر أيَّة انحرافـات، لأيِّ سببٍ كان، عن البرامج والقواعد التـي تَمَّ تكليفُ البيروقراطية بتنفيذها. ويتمتـعُ نموذجُ الإدارة العامة هذا أيضاً بمزايـا أخرى. وربما تعملُ البيروقراطية المتكاملة عمودياً بإحكامٍ بشكلٍ أفضل مع العناصر الأخرى للحكومة ذات التصميم المماثل، وتسمح بالتخصُّص وتطوير الخبرات داخل البيروقراطية. ومن المعتاد انتقادُ هذه المناطق المعزولة (silos) المتكاملة رأسياً لمنع التنسيق الأفقي عند معالجة قضايا تتجاوز الحدود التشريعية، ولكن عند التفكير تبقى هذه «المناطق المعزولة» عبارة عن ترتيباتٍ مؤسسية غير مسبوقة لتنمية الخبرة والتخصص في القطاع العام.

وهنـاك أيضاً جوانبُ سلبية لهذا التصميم التنظيمـي (organizational design)؛ إذ ربما تكون المشكلةُ الأكثرُ وضوحاً - كما ذكرنا - هي أنه يُعَقِّد بشكلٍ كبيرٍ التنسيقَ والتعاونَ الأفقـي بين البيروقراطيـات. وتتمثلُ المشكلةُ الرئيسةُ هنـا في أنَّ المزيدَ من القضايا التي تواجـه القطاع العام، مثل القضايا البيئية وتغيُّر المنـاخ، والأمن القومي والهجرة، تشتملُ عـلى العديد من قطاعات السياسـة، ويمكن معالجتها على أفضل وجـهٍ؛ من خلال برامج منسقـة ومشتركة بين القطاعـات. وتُعتَبَر الدولُ معتادةً على هـذا التباين بين المشكلات التي تواجه البلاد وتكوينها المؤسسي - وإننا بحاجةٍ فقط إلى التفكير في الحروب والمجاعات والأوبئة - ولكن يبدو أنَّ هناك قناعةً بأنَّ التسلسل الهرمي المتكامل رأسياً؛ هو نموذجٌ غير مسبوق لتنظيم القطاع العام.

فالعلاقة بين الهيكل التنظيمي من جهة، والطريقة المُفضَّلَة للمؤسسة في العمل؛ واضحةٌ تماماً في هذا التحليل السلبي. فالمنظماتُ التي تركِّز على الاستقلالية في العلاقة مع عملائها جنبـاً إلى جنـب مع الولاء لمسؤوليهـا (انظر: أدناه) سيكون لها هيكـلٌ هرميٌّ وإدارةٌ في العادة. ولا تـأتي إشارات البيروقراطية ضمن وجهة النظر هذه من الأسفل؛ ولكنها تكون

مــن القمــة، وبالتالي لا توجد هناك حاجةٌ تُذكر لتفويــض السلطة إلى المستويات الوسطى أو الدنيــا في المنظمــة. وفي المقابل؛ كما سنرى لاحقاً في هذا الفصل؛ فإنَّ البيروقراطية التي تسعــى إلى إقامة شراكات أو تكوينــات هجينة (hybrids) مع المنظــمات غير الحكومية (NGOs) والمنظــمات المجتمعية الأخرى تميلُ إلى تفويض السلطة إلى المستويات الأدنى في المنظمة؛ حيث يتمُّ تشكيلُ مثل هذه التحالفات وحيث يحدث التعاون الفعلي.

## العلاقاتُ مع الوزارات:

تتمثلُ المهمةُ الرئيسيةُ للبيروقراطية العامة في خدمة القيادة السياسية؛ من خلال تنفيذ برامجها وتنفيذ سياساتها. ونناقشُ هذه العلاقة بين المجالات السياسية والإدارية للحكومة من وجهات نظرٍ مختلفة في هذا الكتاب. وبالنسبة للتحليل الحالي؛ نشير إلى أنَّ استقلالية الخدمة العامة موجودةٌ في التعامل مع المسؤولين المنتخبين أيضاً. وقد يبدو هذا متناقضاً؛ بالنظــر إلى أنَّ البيروقراطيــة تخضعُ للمساءلة أمام السياسيــين، وأنها تعملُ بشكلٍ أساسي كذراعٍ تنفيذيٍّ لها. وكما رأينا في الفصل الرابع؛ من المتوقع أن تكونَ البيروقراطيةُ محايدةً في علاقاتهــا مع الحكومــة المنتخبة؛ أيْ إنها تخــدمُ قادةً منتخبين مــن جميع الاتجاهات الإيديولوجية على قدم المساواة وبأفضل قدراتها. فكيف تتوافق هذه القاعدة الدستورية الرئيسية مع المفاهيم الخاصة بالاستقلالية الإدارية (administrative autonomy)؟

يتمُّ حلُّ التناقض؛ من خلال التمييز بين «ما» يُتوَقَّعُ من البيروقراطية أن تفعله من ناحية و«كيــف» يجبُ أن تفعلَ ذلك من ناحيةٍ أخرى. ويأتي هذا التمييزُ في قلب نظرية الإدارة العامــة الكلاسيكيــة (classical public administration theory) من ماكس فيبر Max Weber وودرو ويلســون Woodrow Wilson ومَنْ جــاء بعدهما؛ معتبرين أنَّ السياسة والإدارة مجــالان منفصــلان من الحكومة. ومن المتوقع؛ أن يعطــي السياسيون تعليماتٍ صارمةً بشأن البيروقراطية حول أهداف السياسة؛ أيْ ما يجب فِعْله، في حين أنهم يكونون أقــلَّ تحديداً فيما يتعلقُ بالإستراتيجيــة التي يجبُ استخدامها لحلِّ هذه المهمة. وتتحملُ البيروقراطيةُ مسؤوليــةَ التمسك بعملية إدارية تتسمُ بالشرعية والمعاملة العادلة وعملية صُنْع قرارٍ يمكنُ أن تتسمَ بالشفافية والمساءلة. ويعتمدُ هذا الترتيبُ على الاحترام المتبادل بين السياسيــين وموظفي القطاع العام. ومن شأن المشاركــة السياسية القوية في العملية

الإداريــة أن تثــيرَ مخاوف خطيرة بشأن نزاهة البيروقراطيــة وأن تؤدي إلى تقليل شرعية البيروقراطيــة، وتقليل الثقة بين المواطنين في المؤسســات الإدارية. وإذا أخفقَ المسؤولون المنتخبــون في وَضْعِ أهداف للبيروقراطية العامة؛ فقــد تَجِدُ السياسةُ نفسَها في واقع الأمر محكومةً بخدمة ذاتها، وبأنها خدمةٌ متغطرسةٌ من الخدمة العامة خارج نطاق المساءلة.

وبنــاءً عليه؛ فــإنَّ استقلاليةَ البيروقراطيــة العامة، ليس فقط عــن المصالح المجتمعية والضيِّقــة؛ بل أيضاً من حيث العلاقةِ مع المستوى الحكومــي المُنتَخَب - تُعَدُّ أمراً ضرورياً لنوعية الإدارة والتمسُّك بالمتطلبات القانونية للوظيفة الإدارية العامة. وتُعتَبَر البيروقراطية عنصراً تنفيذياً رئيساً في العملية السياسية؛ لكن سلوكها لا يتمُّ تحديده من خلال القرارات السياسية؛ بل بالقانون الإداري (administrative law) . ويضمنُ هذا الترتيبُ الدستوريُّ عدمَ قدرة السَّاسة على التدخُّل في تفاصيل العملية الإدارية وأيضاً أنَّ السلطة البيروقراطية التي تتمُّ ممارستها على المواطنين تخضعُ للمحاسبة الإدارية، وفي النهاية للمحاسبة السياسية.

## لماذا لا يزال الاستقلال مهماً؟

تُركِّــزُ هــذه الجوانب الخاصة بالاهتــمام المؤسسي الصارم للبيروقراطيــة العامة؛ على أهميــة إيجاد توازنٍ مؤسسيٍّ يضمنُ درجةً عاليةً مــن الاستقلال الإداري دون إنشاء دولةٍ تحكمُهــا البيروقراطيــة بشكلٍ فعَّال. وقــد يجادلُ المراقبون المعــاصرون بأنَّ هذا نموذجٌ قديــمٌ وبالٍ لضبط عمل الخدمة العامة؛ ولكن فقدان الاستقلالية البيروقراطية فيما يتعلق بالمصالــح المجتمعية أو الضيِّقة قد تكون له عواقب بعيدة المدى. لنأخذ على سبيل المثال؛ تقريــر آكسيل سوندســتروم (2016) Aksel Sundstrom الحديث حول موظفي الخدمة العامــة في جنوب أفريقيــا South Africa الذين يختارون «البقــاء في مكاتبهم» بدلاً من إجراء عمليات تفتيش وتطبيق قواعد الخوف من العقاب من قِبَل العصابات على أنفسهم أو عائلاتهــم. فالبيروقراطيون في هذه الحالة لا يتمتعون بالحكم الذاتي والأمان المطلوبين للقيــام بما تَــمَّ تعيينهما للقيام به. وقد يبدو هذا وصفاً نــادراً ومتشدداً لما يحدث عندما تتعرضُ الاستقلالية الإدارية للخطر، ولكن هناك أمثلةٌ أخرى - ربما أقل دراماتيكيةً، وهي أيضاً أكثر شيوعاً - من أنواع مماثلة من المشكلات.

تشتملُ الكثيرُ من السياسات المحلية على تكوينٍ تشريعيٍّ قويٍّ؛ كأداةٍ لتشكيل السلوك الاجتماعــي؛ إذ تتطلبُ التشريعاتُ من الأشخاص القائمين على عملية التشريع أن يحتفظوا ببعض المسافة والاستقلالية بالنسبة لأهداف العملية التشريعية؛ بحيث لا تتأثر التشريعاتُ مــن قِبَل أولئك الذين يجــري وَضْع التشريعات لهم. ومع ذلك؛ فغالبــاً ما تقومُ الجهاتُ المُشرِّعَــة بتوظيفِ موظفــين من المؤسسات والشركات التي يضعــون التشريعات لعملها؛ مــما يؤدي إلى ما يشيرُ إليه ماكي وبريثويت Makkai and Braithwaite (1992) على أنه مشكلة «الباب الدوار (revolving door)»(*) حيث ينتقلُ الموظفون المَهَرَة إما من الجهة التشريعية (regulator) إلى القيام بعملية التشريع (to regulate)، أو الانتقال بين الاثنتين دون توقــف. ويمكــنُ أن يؤدي ذلك إلى السيطــرة التشريعيــة (regulatory control)؛ حيث يمكنُ لأهدافِ التشريعات من خلال القنوات المختلفة أن تؤثر على تصميمِ التشريع الــذي يخضعُ لها (Draka, 2014). ويوضِّح هذان المثالان مدى سهولة الاستقلال الإداري ونتائج هذا التطور؛ ســواءٌ بالنسبة للممارسة الإدارية أو التصوُّر الخارجي للإدارة العامة. فالاستقلاليةُ البيروقراطيةُ أمرٌ حاسمٌ لكلٍّ من الإدارة العامة الجيدة، وكذلك لقدرةِ الجهاز البيروقراطي على السَّعي إلى تحقيق المصلحة العامة.

## الإدارة العامة في الحوكمة:

في حين ننتقلُ الآن إلى دورِ البيروقراطية في مختلف أشكال الحوكمة؛ فإننا نرى على الفور أننــا بحاجةٍ إلى تغيير الاهتمام؛ بحيث ينتقلُ من اهتمامٍ بالمؤسسات إلى اهتمامٍ بالعمليات. فهذا التغييرُ في طبيعة التوجُّه، كما سنرى، يحلُّ بعضَ المشكلات في نفس الوقت الذي يؤدي فيه إلى نشوء مشكلاتٍ أخرى. وتُسلِّط منهجيةُ الحوكمة على الإدارة العامة، كما نُوقش في عِدَّة فصول من هذا الكتاب؛ الضوءَ على دور التفاعل الرَّسمي وغير الرسمي بين المؤسسات العامــة والجهات الفاعلة والمنظمات في المجتمع. وفي حالِ تساوت جميعُ الأمور؛ فإنَّ هذه

(*) مشكلــة البــاب الدوار: تُعرَّف بأنها انتقــالُ الموظفين ذوي المستويات العليا من وظائــف القطاع العام إلى وظائف القطــاع الخاص والعكــس. والمشكلة هنا؛ أنَّ العديدَ مــن القائمين على عمليات التنظيمِ والجهــات التنظيمية أيضاً تصبــحُ قوًى مؤثرةً، وجهاتٍ استشاريةً للمجالات التي كانــت تضعُ التشريعات لها، كما أنَّ بعضَ رؤساء الشركات في القطاع الخاص يحصلون على وظائف في الحكومة تتعلقُ بوظائفهم السابقة في القطاع الخاص. تم الدخول إلى موقع https://www.investopedia.com/terms/r/revolving - door.asp بتاريخ ٢٥ نوفمبر ٢٠١٨. (المترجم)

المنظومــة الخاصــة بعملية الإدارة العامة تبــدو أكثر سهولةً؛ من حيــث توفيرها للمصالح المجتمعيــة مقارنةً بالنموذج المؤسسي الذي بحســب تعريفه يَحُولُ دون حدوث مثل هذا التفاعــل. وبعبارةٍ أخرى؛ قد يبدو أنه من الأسهل على الجهات المجتمعية الفاعلة الوصولُ إلى الحكومــة في عمليــة مفتوحة مُحدَّدَة بالسياق مما هي عليــه في عملية المداولة واتخاذ القرارات التقليدية المنظمة للغاية، والتي تُعَدُّ علامةً خاصةً للإدارة العامة التقليدية.

لقــد أصبح التفاعلُ والتعــاونُ بين البيروقراطية العامة والجهــات الفاعلة في المجتمع؛ عنصراً روتينيًّا في تقديم الخدمات العامة في معظم الدول.

ربما يكون الشكلُ الأكثرُ انتشاراً لهذا التفاعل؛ هو مَنْحُ عقودٍ خارجية في قطاع الخدمات العامة إلى المنظمات الرِّبحية. لقد كان هذا التعاقدُ وخَلْق الأسواق الداخلية؛ في قلب عملية إصلاح الإدارة العامة الجديدة، الذي يصبحُ اليوم ممارسةً راسخةً في جميع الدول المتقدمة بالــضرورة. وهكذا؛ هناك العديدُ من الهياكل المختلفــة للمشاركة الحكومية والمجتمعية في تقديــم الخدمــات والحوكمة، والتي تــتراوحُ بين التعاون المؤقــت والقصير الأجل؛ عن طريــق إنشاء منظمات هجينــة (hybrid organizations)؛ حيث تقــومُ الجهاتُ الفاعلة العامــة والخاصة بتقديم الخدمة العامة، وتنمية البنية التحتية، وإدارة المجمعات البحثية، أو مشاريــع مماثلة؛ وصولاً إلى الحكومة التعاونيــة الكاملة. وتُوضِّح تانيا بورزل وتوماس ريــس Tanya Borzel and Thomas Risse (2010) سُلَّماً يَصِفُ التغييرات التدريجية في دَوْرِ الحكومة والجهات الفاعلة المجتمعية في الحوكمة (انظر: الجدول رقم ٨-١). وتحدثُ مثــلُ هذه الحوكمة؛ عندما تشترك البيروقراطية العامة والجهات الفاعلة في المجتمع؛ مثل المنظمات غير الحكومية، في جميع العناصر المهمة في العملية بما في ذلك صُنْع القرار.

وقــد يساورُ المرءَ الشكُّ في أنَّ طبيعة «المناطق المعزولة» الخاصة بالإدارة العامة يمكن أن تُسهِّلَ التبادلات الفعَّالة مع شرائح مُحدَّدة من المجتمع. وفي الواقع؛ يبدو أنَّ الكثيرَ من الأدلة التجريبية التي رأيناها تدعمُ هذا النمط؛ عندما تنشئ الإدارات والجهات الحكومية شبكاتٍ، أو تشتركُ فيها مــع الجهاتِ الفاعلة المجتمعية التي تكون موجودةً لدى الأغلبية السَّاحقة من قطاع السياسات التي تكون فيها هذه المؤسسات موجودة (انظر: Rhodes, 1997; Pierre and Sundstrom, 2009).

## جدول رقم (٨-١)
## الحوكمة مع الحكومة أو بدونها: المشاركة غير الهرمية للجهات الفاعلة غير الحكومية

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | التنظيم العام. عـدة مشاركات للجهات الخاصة الفاعلة. |
| | | | | استشارات / انتخاب الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. مشاركة الجهات الفاعلة في صناعة القرار العام (على سبيل المثال: الجهات الفاعلة كأعضاء في الدولة؛ وتفويض الصلاحيات؛ والتعاقدات الخارجية). | |
| | | | التنظيم المشترك/ الإنتاج المشترك للجهات الفاعلة في القطاع العام والخاص. صناعة القرار المشترك لدى الجهات الفعلية في القطاعين العام والخاص (على سبيل المثال: الشراكات الاجتماعية في الهيئات الثلاثية؛ والشراكات بين القطاعين العام والخاص). | | |
| | | تفويض الصلاحيات للجهات الفاعلة في القطاع الخاص. مشاركة الجهات الفاعلة العامة. (على سبيل المثال: التعاقدات الخارجية؛ تحديد المعايير). | | | |
| | الضبط الذاتي في القطاع الخاص في ظل الهرمية. مشاركة الجهات الفاعلة العامة (على سبيل المثال: الاتفاقيات التطوعية). وتبنِّي القطاع العام للأنظمة الخاصة. ضبط الناتج أو المخرجات عن طريق الجهات الفاعلة العامة. | | | | |
| الضبط الذاتي في القطاع الخاص. عدم وجود مشاركة عامة (على سبيل المثال: أنظمة حكم خاصة؛ استقلال شريك اجتماعي). | | | | | |

المصدر: بورزيل ورايسي Borzel and Risse, 2010.

فعلى سبيل المثال: تقوم وزارةُ الشؤون الخارجيـة، ووكالات المساعدات الخارجية في العادة بإنشاء شبكاتٍ مع منظمات غير حكومية محلية وعالمية، بالإضافة إلى جهات استشارية في قطاع المساعدات الخارجية، تماماً مثلما ترغبُ وزارة التنمية الاقتصادية والجهات التابعة لهـا بإنشاء فِرَق عمـل وتعاون مع منظمات الأعمال، والنقابـات التجارية وغرف التجارة؛ إلا إنَّ المثـيرَ للاهتمامِ هو أن الفكرة القائلة بأنَّ المؤسسات والجهات الفاعلة العامة ينبغي أن تـشركَ الجهات الفاعلة في المجتمع؛ من أجل التعـاون في تقديم الخدمات والحوكمة - تتقاطـعُ مع التأكيد المتزايدِ على تقوية التنسيق الأفقـي داخل الحكومة. وقد كانت هذه مشكلـةً كبيرةً بالنسبـة للحكومة في جميع الأوقات؛ فالتخصُّص يـؤدي إلى تنسيقٍ عموديٍّ وتدفـقٍ من الأعلى إلى الأسفل للمعلومات والسيطرة، وقد أصبحت هذه الأنماطُ جزءاً من التكويـن المؤسـسي في معظم المنظمات العامـة. فقد أصبح التنسيـقُ الأفقي المتزايد على درجة متزايدة من الأهمية أيضاً، ويترافقُ مع تنامي أهمية القضايا التي تتداخلُ بين حدود قطاعـات السياسة؛ مثل: التغيُّر المناخي، والهجـرة، والعُزْلة الاجتماعية، والسلامة والأمن. وهكـذا؛ فإنَّ هنـاك القليلَ مما يفاجئنا من أنَّ دَعْمَ الأنمـاط المؤسسية للسيطرة والسلوك التنظيمـي العمـودي مع التنسيـق الأفقي؛ قد أثبت أنـه يُشكِّل تحديـاً رئيسيًّا (Peters, 2015a) (انظـر أيضاً: الفصل الخامس في هذا الكتاب). وبناءً عليه؛ فإنَّ زيادةَ التأكيدِ على الحوكمـة والترتيبات التعاونيـة؛ يُشكِّل تحدياً للبيروقراطية العامـة واستقلالها؛ من حيث علاقتهـا بالجهات الفاعلة ومصالحهـا في بيئتها. ويُتوَقَّعُ مـن البيروقراطيات المعاصرة أن تستجيبَ أو تُطلِقَ عِدَّةَ إستراتيجيات ربما تكون متضاربةً؛ من حيث إشراك الجهات الفاعلة والمؤسسـات في بيئتها بشكلٍ مباشر؛ بحيث يكـون هناك احتفاظٌ بدرجةٍ من سلسلة قيادة وإدارة عموديـة داخل المنظمة الواحـدة؛ مما يفتح المجال أمام إجراء ترتيبات تعاونية مع الجهـات المجتمعية الفاعلة في مجال الولاية القضائية للجهـات المعنية؛ والعمل بما يتجاوزُ حـدودَ القطاعات؛ من أجل معالجة القضايا المتقاطعة. وفي وَسَط كلِّ هذه التحدِّيات؛ فإنه يجـبُ على الإدارة العامـة أن تحتفظَ باستقلالها ونزاهتها؛ حتـى لا «تتم السيطرة عليها» (انظر: أدناه) من قِبَل المؤسسات الأخرى من قِبَل الجهات الفاعلة مجتمعيًّا.

ولا تشير المطالـبُ التي تسعى إلى تطوير أنماط جديدة وغير رسمية ذات سياقٍ خاص بها؛ من حيث التفاعل مع جهاتٍ أخرى فاعلة داخل الحكومة وخارجها - إلى أنَّ المؤسسات

البيروقراطيــة ليست مهمةً كمؤسسات حتى في أكــثر ترتيبات الحوكمة تفاعلاً. فهي فعلاً كذلــك؛ وربما أكثر مما نميــلُ إلى فَهْمه، وهنا يكمُنُ على الأقل جزءٌ من الإجابة حول؛ كيف تميلُ البيروقراطيات العامة إلى التجاوب مع هذه التحدِّيات؟ وهناك بعضُ الدراسات التي تشــيرُ إلى أنَّ الجهات الفاعلة مجتمعيًّا تدخلُ ضِمْنَ شكلٍ مــن أشكال الحوكمة التعاونية أو الترتيبــات الهجينة؛ حيث تتوقــعُ الجهاتُ الحكومية الفاعلة منهــا تقديم خدمة عالية الجودة بلمــح البصر وبشكلٍ موثوق، وأن تُطبِّقَ العملية اللازمــة لصُنْع القرار. وللتعبيرِ عــن هذا الأمر بلغةٍ مختلفة قليــلاً؛ يُتَوقَّعُ من الجهاتِ الحكومية الفاعلة أن تقدمَ حكومةً قديمــةً جيــدةً، وليست صيغــةً هجينةً من مؤسسة عامــة. وبخلافِ ذلك؛ فــإنَّ التهجين (hybridization)؛ هو من مخرجات التفاعل (انظر: Pierre and Schutt, 2005; Pierre, 2012, 2013a). وبنــاءً عليــه؛ فإنَّ العنــصرَ الجوهريَّ لمنهجيــةِ الحوكمة (governance approach) يظلُّ وبشكلٍ متناقضٍ إلى حَدٍّ ما عبارة عن المؤسسات. وينبغي لنا التفكيرُ في الإدارة العامة بصفتها عنــصراً جوهريًّا من الحوكمة الديمقراطية يربطُ المواطنين بالدولة. وفي ذلــك السياق؛ فإنه ينبغي لنا أن نذكرَ أن المتخصصين يختلفون في الرأي بشأنِ مدى ما تقــوم به الحوكمة التعاونية بشكلٍ عام، وفي ظلِّ وجــود مجموعات المصالح في العمليتين السياســية والإدارية تحديداً بتبديل جــودة الديمقراطية. ويجادلُ البعضُ في أنَّ مثلَ هذه المشاركة يمكنُ أن تعالــجَ «الخلل الديمقراطي» في المؤسسات العامة، وتساعدُ على شرعنة السلــوكِ الجماعــي العام. وكان قد تَمَّ تطويرُ هذا الحوار بشكــلٍ رئيسٍ في سياق الاتحاد الأوروبي (Scharpf, 1997, 2009; Kohler - Koch and Finke, 2007; Sanchez - Delgado, 2014).

وهنــاك مسألةٌ ذات صِلَة بهذا الموضوع، وهــي إلى أيِّ مدًى يعملُ التحوُّل من الحكومة التقليدية إلى الحوكمة على تبدُّل شرعية الإدارة العامة بين عملائها. وكان شاربف Scharpf (1999) وآخــرون قد جادلوا بالقول بأنَّ شرعيــةَ مؤسسةٍ من المؤسسات؛ يمكن أن تنبعَ إما من طبيعتها الديمقراطية («شرعية المدخلات input legitimacy») أو أدائها كمُقدِّمٍ للخدمة («شرعيــة المخرجات output legitimacy»). فإذا عَمِلتْ منهجيةُ الحوكمة على زيادةِ أداء البيروقراطية العامة كمُقدِّم للخدمة العامة؛ فإنَّ إشراكَ جهاتٍ فاعلة مجتمعيًّا يمكنُ أن يساعدَ عــلى تعزيز شرعيــة الإدارة العامة. وترى دراساتٌ قريبةُ العهــدِ أنَّ شرعية المخرجات هي

على الأقل بنفس أهمية شرعيــة المدخلات (Pierre, Roiseland and Gustavsen, 2013, 2015; Roiseland, Pierre and Gustavsen, 2014; Pierre et al., 2015) وهو نمطٌ يمكنُ أن يُشــيرَ إلى أن تبَنِّي إستراتيجية ذات توجُّه نحــو الحوكمة؛ هو ليس مجرد طريقة لخفض التكاليــف، أو إعــداد الخدمات بشكلٍ خاص؛ لتكون أكثر كفاءةً، ولكــن أيضاً هو عبارة عن وسيلــة لزيادة شرعية البيروقراطيــة بين عملائها. وينبغي لنا أيضــاً أن نشيرَ إلى أنَّ شرعية المدخــلات وشرعية المخرجات لا تغني إحداهما عن الأخــرى؛ ففي سياقِ الاتحاد الأوروبي، مثلــما يُظهِر ذلك ليندغرين وبيرسون Lindgren and Persson (2010)؛ فإنَّ أفضلَ وسيلةٍ للتنبؤ بشرعيةِ المخرجات؛ هي في الحقيقة وجودُ مستوًى عالٍ من الشَّرعية.

وتتضمــنُ هذه المشاهداتُ جزءاً من الإجابة عن؛ كيف أنَّ أنظمة الإدارة العامة تحافظُ عــلى استقلالهــا في نفس الوقت الذي تُطــوِّر فيه طرقاً جديدةً مــن إشراك الجهات الفاعلة الإستراتيجيــة في البيئة الخارجية؟ وفي هذه السياقات؛ فإنه يُتَوقَّعُ من البيروقراطية العامة - في معظمها - أن تؤدي عملها بطرقٍ جديدةٍ متطرفةٍ أو الخوض في أنواعٍ جديدة من القضايا؛ ويُتَوَقَّعُ منها بشكلٍ رئيسٍ أن تؤديَ مهامَّ الحكومة التقليدية، ومهامَّ الإدارة العامة. والنقطةُ المهمةُ هنا؛ هي أنَّ الاستقلالَ والتضمينَ يُعتَبَران جَيِّدَيْنِ للحوكمة الجيدة، ولمساهمة الإدارة العامة نحو تحقيق ذلك الهدف. وعن طريق الانفتاح للتعاون مع الجهات الفاعلة مجتمعيًّا؛ فــإنَّ بوســع البيروقراطية العامــة أن تقدمَ مساهمــةً أقوى وأكثر تنوعــاً لحوكمة المجتمع (governance of society). وفي نفــس الوقت؛ فإنه يبدو أنَّ هذه الإستراتيجية تعملُ على تعزيــزِ شرعيةِ البيروقراطيــة نفسها. فهي تحقِّقُ هذه الأهداف ليس عن طريق التنازل عن نزاهتها؛ ولكن عن طريق تقديم الوظائف الخاصة بالحكومة التقليدية.

## الاندماجُ المجتمعيُّ في السياق التجريبي:

يمكــن للإدارة العامة أنْ تلعبَ دوراً أساسيًّا في عملية دَمْجِ الدولة مع المجتمع، وإقامة الشَّرعيــة وتوفير الدَّعم. وتُولِي البيروقراطيات العامــة في جميع أنحاء العالم أولويةً عاليةً لإيجــاد قنواتٍ جديدة للوصــول إلى المجتمعات من حولها؛ إلا إنَّ المثــيرَ للاهتمام هو أنَّ الطريقــةَ التي يُمارسُ بها ذلك تميلُ إلى أن تعكسَ الأنماطَ التاريخية والثقافية، أو «التقاليد الإدارية» (admnistrative tranditions) (انظر: Painter and Peters, 2010). وهكذا؛

عــلى سبيل المثال: فإنَّ البيروقراطيةَ التي تتمتعُ بثقافة قانونية قوية تَجِدُ صعوبةً كبرى في تنفيذ الإصلاحات التي تستهدفُ تعزيزَ الكفاءة، وهو أمرٌ تجده الأنظمةُ التي تتمتعُ بثقافة إداريــة أكثر على أنه أقلَّ صعوبةً. وتضمُّ الأمثلةُ الجيــدةُ التي تدلُّ على التقاليد القانونية كلاً من: ألمانيا، والدول الإسكندنافية، واليابان. فهذه الدولُ تتصفُ بأنها على درايةٍ جيدة بالدَّمــج المجتمعي للمؤسســات العامة، ولكنَّ هذا الاندماجَ كان في المقام الأول قد تَمَّ من حيــث إعــادة توزيع المصالح. وعلى النقيــضِ من ذلك؛ فإنَّ التعاونَ مــع الجهات الفاعلة المجتمعية في تقديم الخدمات أو التكيُّف بتقديم الخدمات عن طريق عقودٍ مع الشركات الخاصــة؛ يعني إدخالَ أوضاع غير مناسبة لموظفي الخدمــة العامة في هذه الدول. فهذه النُّظُم الإدارية تُحْيي الأفكارَ المتعلِّقة بالمساواة في المعاملة والشرعية، وإنَّ تقديمَ الخدمات بالشراكــة مع جهات خارجية قد يُعرِّض للخطر قــدرةَ البيروقراطية على دَعْمِ تلك القِيَم. وبالفعل؛ كان من الصعبِ قبولُ فكرةِ إدخالِ المنظمات الرِّبحية في عمليةِ تقديم الخدمات العامــة بالنسبة للعديد من هؤلاء الموظفــين البيروقراطيين. ولكن مع مرور الوقت؛ فإننا نَرَى الآن تعاوناً واسعاً بين الدولة والسوق والمجتمع في هذه الدول.

وتُعتَــبَر الولاياتُ المتحدةُ، والمملكةُ المتحــدةُ، وأستراليا، ونيوزيلندا؛ أمثلةً واضحةً على تقليــدٍ إداريٍّ مختلــف. ففي هذه الدول؛ كــان التركيزُ على الكفــاءة والإدارة وعلاقات العمــلاء. ومــن المؤكَّد أنَّ للجوانب القانونية شأناً هنا أيضــاً؛ ولكنها أقلُّ بروزاً في الإدارة اليوميــة. والواقع؛ فإنَّ محاولاتِ إعادةِ صياغةِ القواعــد والقِيَم الأساسية؛ من أجل خَلْقِ تناســقٍ لإستراتيجيــات الإصلاح مع المعايــير الدستورية - قد ثَبُتَ أنهــا عمليةٌ صعبةٌ على وجــه التحديد لهذه الأسباب (Rosenbloom, 2000). ومــع ذلك؛ بما أنَّ الإطارَ الأساسيَّ للإصــلاح الإداري في العالم الغــربي بأكمله قد شَمِلَ الكفــاءة و(إرضاء العميل customer satisfaction) - وهــو بالمناسبــة مفهــومٌ يعتبره الموظفون العاملــون في القطاع العام في الأنظمة القانونية؛ غريباً عن الإدارة العامة - فإن الدول الأنجلو أمريكية كانت قد واجهت مشكلــةً أقــلَّ في التكيُّف مع روح العصر تلــك «zeitgeist» بالمقارنة - على سبيل المثال - مع البيروقراطيات في القــارة الأوروبية. وتحرصُ الخدمة العامة النيوزيلندية على تجربة نمــاذج تنظيمية وإدارية جديدة لتطوير خدماتها. وقد قامت نيوزيلندا، التي تُعتَبَر سبَّاقةً في مجــال إصلاح الإدارة العامة الجديدة؛ باستكشاف طرقٍ جديدة لمواءمة الخدمة العامة

مع المجتمع، وكان ذلك على سبيل المثال ضِمْنَ محاولةِ تكييفِ الحكومة مع المجتمع وليس العكــس. ومع ذلك؛ فقد ثَبُــتَ أنَّ محاولات بناء الحكومة حــول التكوينات الاجتماعية، أو ما يُعرَف بـ «الحكم نحو تحقيقِ المخرجات (governing towards outcomes)؛ كانت صعبــةً للغايــة. ويمكن العثورُ على مجموعةٍ مختلفة مــن المشكلات في مجتمعاتٍ تعيشُ تحت حكم دولٍ مركزية؛ مثل دول أمريكا اللاتينية. فهنا؛ ربما لم تكن المشكلة الرئيسية في أنَّ الخدمة العامة لم تكن مدمجةً بشكلٍ كافٍ في المجتمع؛ من أجل المساهمة في الحوكمة والمشاركــة مع الجهات الفاعلة المجتمعية؛ بل بالأحــرى كانت مدمجةً بشكلٍ زائدٍ (انظر: Peters and Pierre, 2017 بالإضافة إلى الكتابات ذات الصِّلة المذكورة في هذا المرجع).

تُوضِّحُ هــذه الأمثلةُ المتناثرة؛ كيف أنَّ الحكوماتِ في جميــع أنحاء العالم، التي تواجه أنواعــاً مختلفةً من التحديات، وتعمل في ظــل قيود مختلفة، تسعى إلى تعزيز تفاعلها مع المجتمع المحيط بها، وتكوين نقاط اتصالٍ جديدة مع الجهات الفاعلة المجتمعية الرئيسية؟ وقد تبدأ هذه التفاعلات كإجراءٍ متناسقٍ لتقديم الخدمة العامة لمجموعات مُحدَّدَة؛ ولكن هــذه التفاعلات قد تتطورُ أيضاً أو تتطور إلى ساحاتٍ للحوكمة التعاونية لتقديم الخدمة؛ ولكنهــا أيضاً تتداولُ وتخوضُ في أمور تصميــم السياسات والتمويل (Ansell and Gash, 2007; Donahue and Zeckhauser, 2011). وفي الواقــع؛ فقــد اكتسبت فكرةُ التعاون العامــة، المُحَــدَّدَة في الإنتاج المشــترك (co - production) (Alford, 2009) أو التصميم المشــترك (co - design)، اهتمامــاً كبيراً بين الممارسين والعلماء مؤخراً. وتشيرُ بعض هذه الترتيبات التعاونية بوضوح إلى عملية صُنْعِ قرار وحوكمة مشتركة في حين أن بعضها الآخر يهتمُّ بشكلٍ أساسيٍّ بتقديم الخدمات.

## لماذا يُعتَبَر التعاونُ مهماً؟

تثــيرُ إستراتيجيــاتُ القطاع العامِّ الخاصــة بتعزيز نقاط التواصل مــع الجهات الفاعلة الإستراتيجيــة في بيئاتها؛ بضعةَ أسئلــةٍ مثيرة للاهتمام. ومن بين هذه الأسئلة: ما تكاليف وفوائــد هذا الشكل مــن أشكال التعاون؟ ومــاذا يعني هذا التعاون للقِيَــم التي نربطها بالاستقلالية الإدارية؟

يبــدو أنَّ التعــاونَ مدفــوعٌ بعــدة عوامل. وإحــدى هــذه العوامل؛ هــي ببساطة أن البيروقراطيــة تعتقــدُ أنهــا تستطيــعُ توفــير الموارد من خــلال التعاون مــع الجهات الفاعلة المجتمعيــة. وقد يكــونُ هذا هو الحــال تماماً؛ ولكن من المُرجَّــح أن تطلبَ تلك الجهــاتُ الفاعلةُ الخارجيةُ شيئاً ما مقابل التزامها بتقديم الخدمات العامة؛ وقد ترغبُ في الحصــول على ملاحظات أو معلومات حول تصميــم البرنامج، أو أن يتمَّ تعويضها بحسبِ الأصول عن عملها. وبالفعل؛ فإنَّ لدى العديد من المنظمات غير الحكومية اليوم إيراداتٍ تعاقديــةً (contract revenues) مــن مؤسســات عامة تمثلُ الجزء الأكــبر من ميزانياتها؛ لدرجــة أنهــا تناقشُ ما إذا كانت هذه الحالة تتسقُ مع الرِّسالــة الأصلية التي تقوم عليها المنظمــة. ومِــنَ الأسبابِ المهمة الأخرى التــي تجعلُ الإدارةَ العامــةَ تقتربُ من الجهات الفاعلة في المجتمع المحيط بها؛ هو أنها تسمحُ للبيروقراطية بالاستفادة من معرفة، وخبرة تلك الجهات الفاعلة؛ فعلى سبيل المثال: يتطلبُ تصميمُ البرامج المناسبة لمساعدة الأشخاص المصابــين بمرضِ نقص المناعة المكتسبة أو الأشخاص ذوي الإعاقة؛ تجربةً واسعةَ النطاقِ في احتياجات هؤلاء المرضى، وغالباً ما تُوجَد هذه الخبرة لدى المنظمات غير الحكومية، وليس في مؤسســات القطــاع العام. وبالتالي يساعــدُ التعاونُ برامجَ تصميــم البيروقراطية التي تستهدفُ تلك الاحتياجات بشكلٍ أكثر كفاءة.

## نماذجُ من الاندماجِ في النظريات الناشئة من الإدارة العامة:

في أعقابِ ظهور الإدارة العامة الجديدة، و«تحوُّل» السوق إلى تقديم الخدمات العامة؛ ظهــر عددٌ من الأساليــب لاستكشاف سيناريوهات بديلة للخدمــة العامة. وتشتركُ هذه المنهجيــاتُ في وجهةِ نظرٍ لا ترفض بطرقٍ عديدة النمــوذجَ التقليديَّ للبيروقراطية العامة فحســب؛ ولكنها ترفضُ أيضاً الاتجاه في الإدارة العامة الجديدة لإدخال خطابٍ مستندٍ إلى الســوق في الإدارة العامة. فهي تميلُ إلى الابتعاد عــن تحليلٍ مشابهٍ جداً؛ بناءً عليه تكون كــلٌّ من الإدارة العامة التقليديــة والإدارة العامة الجديدة لا تتسمان بالكفاءة في معالجة قضايا السياسة الحالية. وعلاوةً على ذلك؛ فهناك إجماعٌ على أنَّ تعقيداتِ المجتمع المعاصر تقتضي إعادةَ التفكيرِ بشكلٍ كبيرٍ في الطريقة التي نريدُ أن تعملَ الخدمةُ العامة بها. وكما سنرى لاحقاً؛ تتفقُ هذه المنهجياتُ الجديدةُ على أنَّ الخدمةَ العامةَ المستقبليةَ ستكونُ أقلَّ

استقلاليةً وأكثرَ اندماجاً في المجتمع من الخدمة العامة التي نراها اليوم. ونُقدِّمُ هنا بإيجازٍ أربعاً من هذه المنهجيات الناشئة.

## الحوكمة العامة الجديدة:

هــي إحــدى المنهجيــاتِ الناشئــة الجديدة التــي لخَّصَهــا ستيفن أوزبــورن وأتباعه Stephen Osborne (انظــر: أوزبــورن Osborne, S P., 2006, 2010). وقــد ضَمَّــنَ اقتراحهــا تحت شعار «الحوكمة العامــة الجديدة»؛ ويرى أوزبــورن (٢٠١٠: ٧) أنَّ هذه المنهجيــة «ليست جــزءاً من الإدارة العامة أو الإدارة العامــة الجديدة؛ ولكنها عبارة عن خطــابٍ بديلٍ قائم بذاته». ووجهــةُ النظرِ الأساسية هنا؛ هي أنَّ كــلاً من الإدارة العامة التقليديــة والإدارة العامة الجديدة «فَشِلَت في الإحاطة بالواقــع المُعقَّد لتصميمِ وتقديمِ وإدارةِ الخدمــات العامــة في القــرن الحــادي والعشريــن». وعلى خلفيةِ هــذا الفشل؛ يستكشــفُ أوزبــورن وزملاؤه «مــا إذا كانت هناك حاجــةٌ ملحةٌ الآن للتوصُّــل إلى فَهْمٍ أكثر سلاســةً لتنفيذ سياسة عامة وتقديم خدمات عامة ... يتخطَّــى الثنائية العقيمة التي تميِّــز بين مفهومَــيْ «الإدارة العامــة (public administration)، وإدارة الأعمال العامة (public management)» (Osborne, S. P. 2010: 5).

وبالتــالي؛ فإنَّ وجهةَ النظرِ باختصارٍ؛ هــي أنَّ الدولة والسياسات والبرامج التي تُقدِّمها لا تُصمَّــم بشكلٍ مناسب لتتناسب مع احتياجات المجتمــع المعاصر. وتُمثِّل الإدارةُ العامةُ الجديــدة حالــةً من التصميم المُحسَّــن للسياسات؛ من أجل جَعْل السياســة أكثر استجابةً لمعالجــة قضايا المجتمــع اليوم؛ وكما يقــول أوزبــورن (٢٠١٠: ٩): «إنَّ الحوكمةَ العامةَ الجديدةَ هي نتــاجٌ واستجابةٌ للطبيعة المتعددة والمُشتَّتة باضطراد لعملية تنفيذ السياسة العامــة، وتقديم الخدمات العامة في القرن الحــادي والعشرين». وترى منهجيةُ الحوكمةِ العامة الجديدة أنَّ الشبكــاتِ والترتيباتِ التعاونية الأخرى؛ هي جزءٌ لا يتجزأ من طريقة عمل الخدمة العامة في المستقبل. وسيساعدُ التعاون في تصميمِ الخدمة العامة على تقديم خدماتٍ أكــثر ملاءمة وأكثر توجيهاً مع تسهيل تعلُّم ومشاركــة المعرفة والموارد الأخرى. وفي الوقت نفسه؛ تتركُ المنهجيــةُ الجديدةُ للإدارة العامة قضايــا ذات صلة بالديمقراطية والمساءلة دون تفويض مناسب (Torfing and Triantafillou, 2013).

## الحوكمة التعاونية:

يمكــن القولُ: إنَّ الحوكمةَ العامةَ الجديدة (New Public Governance)؛ بعيدةٌ كلَّ البُعْــد عن تعزيز التعاون مع الجهات الفاعلة المجتمعية؛ كمفتاحٍ لمستقبل الخدمة العامة. ويُعتَقَــد أنَّ التعاونَ بين الخدمة العامة والجهات الفاعلة في المجتمع يُعزِّز جودةَ الخدمة، ويُحسِّــن المعرفةَ والخــبرة في الخدمة العامة؛ والمساعدة في إضفــاء الشرعية على الخدمة العامــة (Donahue and Zeckhauser, 2011). ويُنظَــر اليــوم إلى الحوكمــة التعاونية (collaborative governance) بأشكالهــا المختلفة، بمــا في ذلك الجهات الفاعلة المختلفة بِمَنْ فيها مــن الباحثين والممارسين على حَدٍّ سواء؛ باعتبارها المفتاحَ لحلِّ مشكلاتِ التعقيد المجتمعي، والتكاليف المتسارعة وتشتُّت الخبرات في المجتمع (Kooiman, 1993).

ربما كان العملُ الأخيرُ في مجالِ الحوكمة التعاونية؛ أقلَّ ترويجاً وإيجابيةً بدون تحفُّظ في تقييماته مقارنةً بالتفسيرات الأوَّلية. واليوم؛ يُدركُ الباحثون ليس فقط إمكانات التعاون؛ ولكنهم يدركون أيضاً مخاطره وعثراته. فيشير البعضُ إلى أنه حتى عندما يرى المشاركون مكاســبَ محتملــةً قويةً مصدرهــا التعاون؛ فقد تــؤدي الصِّراعات (أو حتــى تاريخ من الصراعات) ضمن الترتيب التعاوني إلى الفشل (Ansell and Gash, 2007). وينظر آخرون إلى التناظر symmetry في التعاون ويؤكدون أنه؛ من أجل العمل يجبُ أن يشاركَ الطرفان في صُنْــعِ القرار وفي عملية التنفيذ أيضاً: «فالتقديرُ أو الرأي المشترك shared discretion هــو السِّمةُ المميزةُ للحوكمة التعاونية». وإذا ما اتخذ أحدُ الأطراف جميعَ القرارات؛ فإنَّ العلاقــةَ بين القطاعين العــام والخاص هي عقدٌ وليست تعاونــاً. ويتعلقُ السؤالُ الحاسمُ فقط بكيفية تقاسم الرأي أو التقدير (Donahue and Zeckhauser, 2011: 45، وضعت كلمــة «بكيفية» بالخط المائل حســب النص الأصلي). إنَّ الدرجةَ التي تشاركُ بها الجهاتُ الفاعلــةُ المجتمعيــةُ في صُنْع القرار العــام، أو ما يدعوه دوناهيــو وزيكهاوزر Donahue and Zeckhauser بتقسيم التقدير؛ تُعتَبَر بشكلٍ واضح أساسيةً للتعاون؛ لكنها تُثيرُ أسئلةً أخرى بنفس القَدْرِ من الأهمية حول الطبيعة الديمقراطية للتعاون ومسؤوليته. ويبدو أنَّ الإستراتيجيــات التعاونية في تنفيذ السياسات والبرامــج تتعارضُ مع الديمقراطية المتحررة (liberal democracy)؛ ولكــن عندما يمكنُ للمصالــح المنظمة والمنظمات غير الحكومية

والشركات الخاصة وأصحاب المصلحة - وكلهم غير مُنتَخَبين - الوصولُ إلى صُنْع القرار؛ فإن هذه القِيَم قد تتعرضُ للخطر.

## الخدمة العامة الجديدة:

تُعَــدُّ الجوانــبُ الديمقراطيةُ لــلإدارة العامة؛ أساسيةً أيضاً في منهجيــة الخدمة العامة الجديــدة (new public service)، التــي قام بتحديدها في المقــام الأول روبرت وجانيت دينهــاردت (Robert and Janet Denhardt (2000, 2003. وعــلى نحو ما اتَّجَهَتْ إليه المنهجيــات السابقة؛ فإنَّ منهجيةَ الخدمة العامــة الجديدة تريدُ أن تتخَطَّى الإدارة العامة التقليديــة (أو القديمــة) والإدارة العامة الجديدة. ووجهة النظــر الأساسية هنا ترى بأنَّ المسؤوليــة الأولى للحكومة؛ هي تلبيةُ مصالح أصحابها، والمواطنين، وجَعْل توفير الخدمات أولوية. وهكذا؛ تتناولُ منهجيةُ دينهاردت القضايا المتعلقة بالإدارة العامة والبيروقراطية مــن منظورٍ معياري متميز. فمن وجهة نظر هــذه المنهجية؛ تُعتَبَر المواطنة والديمقراطية الليبراليــة بمثابة الركائز المعيارية التي يجب بناءُ الخدمة العامة الجديدة عليها. وتتناقضُ وجهة النظر هذه بشكلٍ واضح مع التركيز المتواصل على الكفاءة التي تأتي؛ لتكون في قلبِ المنهجيات التي يجري الترويج لها من الإدارة العامة.

## القيمة العامة:

تتمثــلُ الرؤيةُ النهائيةُ لمستقبل الإدارة العامة التــي سنذكرها هنا؛ في منهجية القيمة العامة (public value) التي قدَّمها مارك مور (Mark Moore 1995); (see also Alford and O'Flynn, 2009). وتركــزُ المنهجية على تقديم الخدمــات وتوفير «القيمة العامة» للجمهــور. وفي حين أنَّ المعنى الدقيق لـ «القيمة العامة» لا يزال موضعَ نقاش (Bryson, Crosby and Bloomberg, 2015)؛ فــإنَّ الفكرةَ العامةَ؛ هي أنه يتمُّ الحصولُ على هذه القيمة كلما تلقى العملاءُ خدمةً عاليةَ الجودةِ ومُصمَّمَة لهم خصيصاً من القطاع العام.

لقــد اقترحَ مــارك مــور (١٩٩٤) في الأيام الأولى التــي شَهِدَتها بحــوثُ القيمة العامة والتدريــس في هذا المجــال؛ أنَّ إطارَ «القيمة العامة» كان مستوحًى من ملاحظة أنَّ الناسَ عادةً لا يربطون القطاع العام بما يمكنُ أن يُسمَّى عملية إيجاد القيمة؛ إلا إنه يتمُّ الحصولُ

على هذه القيمة باستمرار، وتتمثلُ مهمة هذه المنهجية في تحديد الشروط المُسبَقَة المثالية لإيجـاد القيمــة العامة. ولتحقيق هذا الغــرض، يركز الإطارُ على مديــري القطاع العام؛ حيــث ترى هذه المنهجية أن تمكينَ هؤلاء المديريــن (empowering these managers) هــو شرطٌ مُسبَقٌ لإيجاد قيمة عامة. أما المستوى السيــاسي للحكومة - الذي تتمُّ الإشارةُ إليــه على أنه «البيئة المُــصرَّح بهــا» (authorizing environment) - فتُجرَى له عمليةُ تهميــشٍ في الإطــار؛ ويكون المحركُ الرئيسُ الذي ينتج القيمــة العامة؛ هو المدير المستقلُّ والمتمكــن. ولنموذج القيمة العامــة الخاص بتقديم الخدمات العامــة تداعياتٌ تتخَطَّى عمليــات إنتاج الخدمات؛ فهذا النموذجُ يتحدثُ كذلك عن ترتيبات حوكمة أكبر؛ وفي حين أنَّ الاهتــمامَ الرئيــسي لمور يتجه إلى الاهتمام بالجوانب السابقــة الخاصة بالقيمة العامة؛ إلا إنَّ هنــاك أيضاً قضايا معيارية مهمة تتعلــقُ بمنظورِ القيمة العامة (Bryson, Crosby and Bloomberg, 2014). وفي مراجعــة مهمة للغاية، يُظهر «ردوس» و«وآنَّا» Rhodes ad Wanna (2007) كيــف أنَّ الدرجــة العالية من الاستقلالية الإداريــة في إطار القيمة العامة تثير تساؤلات حول مساءلة المسؤولين الذين يُقدِّمون الخدمة العامة.

## عواقب استقلالية الإدارة العامة:

تميلُ النماذجُ الأربعةُ لدَمْج البيروقراطية العامة التي نُوقِشَت هنا باختصارٍ؛ إلى الاتفاق عــلى أنَّ مستقبــلَ الخدمــة العامة لا يكمنُ في الحفــاظ على الاستقلاليــة والانفصال عن المجتمع؛ بل على العكس من ذلك؛ فهو يكمُنُ في زيادة المشاركة مع مجموعة من الجهات الفاعلــة في المجتمع. إلا إنَّ النماذجَ تقلل من الحاجة إلى إضفاء الطابع الرَّسمي على هذه التبــادلات. وتبتعدُ جميعُ النــماذجِ الأربعة أيضاً عن تشخيصٍ مماثــلٍ تقريباً للمشكلات المتعَلِّقــة بالخدمة العامة المعــاصرة. ووجهة النظر الشائعة هنا؛ هي أنه لا الإدارة العامة التقليدية ولا الإدارة العامة الجديدة تُقدِّم إطاراً تنظيمياً يُمكِّن القطاعَ العامَّ من المشاركة بشكلٍ إستراتيجي في مجتمعٍ يزداد تعقيداً. وعلاوةً على ذلك؛ تبتعد جميع وجهات النظر الأربــع عن رفض الإدارة العامة التقليديــة والإدارة العامة الجديدة بشكلٍ أو بآخر، ومن هنــاك تمضي إلى وَضْع نموذجٍ جديــدٍ ومستقبلي للخدمة العامة. وأخــيراً؛ يبدو أنَّ جميعَ النماذج الأربعة؛ متفقةٌ على أنَّ مستقبل الخدمة العامة سيشهدُ مزيداً من التنافر والتباعد

بــين المستوى السياسي للحكومة والبيروقراطية. ولعلَّ أكثر المواقف تطرفاً في هذا العرض الموجز للمنهجيات الخاصة بتحديثِ الإدارة العامة؛ هو إطارُ القيمة العامة، رغم أنَّ جميع النماذج تركز أساساً على التعاملات المباشرة وجهاً لوجه بين الخدمة العامة وعملائها.

مــاذا يعني كلُّ هذا بالنسبة لمستقبلِ الاستقــلال، وسلامة الإدارة العامة؟ من الواضحِ؛ أنــه في كلٍّ من النقاش حول مستقبل الإدارة العامة، وفي إستراتيجيات الإصلاح التي نراها في العديد من الدول؛ فإنَّ هناك أولويةً لعملية دمج الإدارة العامة في المجتمع، وليس على الحفاظ على استقلالها. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ الدورَ الأكثر محدوديةً للمسؤولين المنتخبين - إما كواضعي أهداف أو كأطراف فاعلة يمكنُ محاسبتها عندما تكونُ البيروقراطيات العامة لا تــؤدي عملهــا على الوجه المطلــوب - يوحي بتنامــي التشديد على الشرعيــة المتعلقة بالمخرجــات. ولن تسعــى الإدارة العامــة المستقبليــة إلى إضفاء الشرعية عــلى تكاليفها أو أحكامهــا بالإشارة إلى دورها الحاسم في الحوكمــة الديمقراطية؛ بل إلى إضفاء الشرعية على دورها كمقدِّم للخدمة. وفي الواقع؛ يبدو أنَّ العديدَ من العلماء والممارسين يعتقدون أنَّ مستقبــلَ القطــاع العام يخفي حقيقــة أنه في الواقع يكمُــنُ في الإدارة العامة. وهذه ليست تطوُّرات جديدة برُمَّتها. فقد كان ظهورُ الإدارة العامة الجديدة في تسعينيات القرن الماضي متوقفاً - إلى حَدٍّ ما - على تجاهلِ الطبيعة العامة للمنظمات العامة، وجَلْبِ النماذج الإدارية مــن قطاع الشركات. كما أنَّ الاهتمامَ المتزايدَ بشرعية الإنتاج يمثِّلُ خطوةً أخرى بعيــداً عن النموذج التقليدي لــلإدارة العامة؛ حيث تُمثِّل الإجــراءات الواجبة والشفافية والحياد والمساءلة؛ قيماً وقواعدَ مستدامةً (sustained values and norms).

والسؤالُ الذي يُطــرَح هنا: هل هناك أيَّةُ سلبيات لهذا التحوُّل التدريجي نحو شرعية التقديم والإنتــاج كمصدرين رئيسيين للشرعية؟ يتمثلُ أحــدُ المخاطر الواضحة في التركيز على العوامل المتعلقة بالناتج؛ هو أننا ننسى مَنْ المسؤول عن الفشل البيروقراطي، وإساءة التــصرف. فمن خلال إهــمال الطبيعة العامة لــلإدارة العامة؛ فإننا نجعــلُ من مُقدِّمي الخدمــة قيد المحاسبة؛ وهو ما يعني غالباً ضيــاع الفكرة التي لا يفهمها موظفو الخطوط الأمامية؛ من حيث تحديدهم للأولويات أو اتخاذ القرارات المتعلقة بالخدمات العامة؛ إذ بهــذا نكونُ كمَنْ يُطلِقُ الرَّصاصة القاتلة على الطرف الأهــم. ومن جوانب القلق المهمةِ

الأخـرى؛ هي ما إذا كانـت الخدمةُ العامةُ التي تتسم بالاندماج عـلى نحو متزايد؛ تتمتعُ بالنزاهـة والقدرة على إنفاذ الأنظمة في سعيها ليس لتحقيق مصالح العملاء وإنما لتحقيق مـا يخـدم المصلحة العامة عـلى نطـاق أوسـع (Brewer, 2007; Sundstrom, 2016). إنَّ الأهدافَ؛ مثل: التسلسل الهرمي المريح، وإدخال ترتيبات تعاونية مع الجهات الفاعلة المجتمعية، وتهيئة الخدمات بما يتفقُ مع احتياجات العملاء؛ يمكن أن تُشكِّلَ وصفةً ناجعةً لمـا تسميه نظرية التنظيم (regulation theory) باسم «الإحاطة أو السيطرة التنظيمية» (regulatory capture) (Ayres and Braithwaite, 1995). وتحـدثُ هـذه الإحاطـة عندما يأتي المُشرِّع مع مرورِ الوقت؛ لمشاركة وجهات النظر السائدة وأهداف وإستراتيجيات المنظـمات التي يضعُ التشريعات لها. وكلما كانت الخدمةُ العامةُ مدمجةً بشكلٍ أعمق في الشبكات الاجتماعية؛ ازدادت صعوبة تنظيم تلك الشرائح من المجتمع.

## مناقشة ختامية:

كـان البُعْدُ بين الاندمـاج (integration) والاستقلالية (autonomy) سِمَةً من سمات نظريـة الإدارة العامة منـذُ ظهورها لأول مرة. وقد أعاد نظامُ إعـادةِ ترتيب الأولويات في الآونـة الأخيرة في القطاع العـام هذه القضايا إلى مقدمة النقاش حول مستقبل الخدمة العامـة. ومن المفارقات؛ أنَّ الشرعية المستندة إلى المخرجات ظهرت في سياقات مؤسسية تعـاني من عجزٍ ديمقراطي (مُدرك أو فعلي)؛ مثل: الاتحـاد الأوروبي، ومع ذلك؛ فإنَّ رَفْعَ شرعية الإنتاج إلى الإستراتيجيـة التنظيمية المفضلة؛ لن يؤدي إلا إلى تفاقم تلك المشكلات عن طريق زيادة التهميش؛ ما تقوم به القيادة السياسية من تهميش للخدمة العامة. إلا إنَّ هـذا لا يعني بطبيعة الحـال أنَّ كلَّ شيءٍ كان أفضل في السابق؛ لأنـه فعلاً لم يكن كذلك. وقد نَجَحَ إصلاح الإدارة العامة الأخير في تطوير الخدمات العامة وزيادة الكفاءة في تقديم تلـك الخدمات؛ لكن الإدارة العامة تدور حـول أكثر من مجرَّد الحفاظ على رضا عملائك؛ فهي تتعلقُ بالقدرة على اتخاذ القرارات التي من شأنها أن تجعلَ العملاء يشعرون بخيبة أمـل عندما لا يتم دَعْمُ طلباتهم عن طريق التشريع أو التنظيم؛ أو ضمان تحقيق المساواة في المعاملـة بين العملاء على الرَّغم من الاحتياجات المتباينة؛ أو تنفيذ سياساتٍ وبرامج قد لا تكـون مستساغةً لأهداف تلك السياسـات؛ أو امتلاك النزاهة لتقديم تقارير تدقيقٍ من

المُحتَمَــل أن تحرج السياسيين والموظفين البيروقراطيــين. وباختصار؛ تحتاج البيروقراطية العامة إلى القدرة والاستقلالية والنزاهة لإصدار قراراتٍ غير مألوفة.

وكــلُّ هذا يعنــي أنَّ الرَّواج الحالي المتمثلَ في وجود كيانــات عامة تشتركُ مع الجهات الفاعلــة المجتمعية الرئيسية؛ قد يثبتُ أنه سيفٌ ذو حدين؛ فما يمكنُ اكتسابه من القدرة على تقديم البرامج قد يأتي على حساب فقدان النزاهة.

# الفصل التاسع

# العقلانيةُ في مقابل التدرُّجية: تمويل المنظمات العامة

ناقشنـــا الفَــرْقَ بين العقلانية والتدرُّجية عندما ناقشنا عمليــةَ صناعة القرار في الفصل السابع. وفي حين أنَّ تلك الطرق المختلفة التي تُتَّبَع في عملية تحديدِ الخيارات؛ واضحةٌ في جميع مجالات الحكم - إلا إنها ذات علاقةٍ وطيدةٍ بعملية إعداد الميزانية العامة (public budgeting)؛ إذ تُعتَــبَر الميزانية العامــة ذات أهمية خاصة لجميع أنشطة الإدارة العامة. وتُعتَــبَر عمليةُ إعداد الميزانية مــن نواحٍ عديدة؛ الأكثرَ أهميــةً كنشاطٍ سنوي للمنظمات العامة، في حين أنَّ المنظمات الحكومية ربما تكون قد أُنشِئَت بواسطة القانون أو من خلال أعمال الوزراء؛ إلا إن شريان حياتها الأساسي يأتي من الميزانية؛ إذ في حال عدمِ وجود تمويل؛ فإنــه لا يكون هناك سوى القليلِ أو لا شيء مما يمكــن القيام به من جانب المنظمة، سواء كان ذلك دفعَ رواتب موظفيها، أو شراءَ المواد اللازمة، أو تقديم الخدمات إلى عملائها.

كــما تُعتَــبَر الميزانيةُ عملاً سياسيًّا أساسيًّــا. فالميزانية العامة؛ هي بيــانٌ يحمل في طيَّاته الأولويات السياسية التي يتمُّ التعبيرُ عنها بالعملة؛ سواء كانت تلك بالدولار أو اليورو، وضمن الوحــدات الأصغر منها أيضاً. وبناءً على هذا؛ قد يكونُ القادةُ السياسيون قلقينَ بشأنِ نتائج عملية إعداد الميزانية؛ لأنَّ تمويل المنظمات العامة يجري من خلال هذه العملية. ولا يكون توزيع الموارد في الميزانية بحَدِّ ذاته فقط بين الجهات المتنافسة داخل الحكومة؛ ولكنه يكون أيضــاً بين القطاعين العام والخاص. ومن الناحية السياسية؛ فإنَّ الأحزاب السياسية المختلفة وقادتهــا ينــادون بأنه يجبُ على القطــاع العام أن يكونَ أكثرَ أو أقــلَّ اتساعاً. وعلاوةً على ذلــك؛ ستكون الأحزابُ السياســة المختلفة والقادة أيضاً؛ أكثرَ أو أقــلَّ استعداداً من حيث تقبُّــل وجود عجزٍ في القطاع العام (public sector deficit). ففي ظلِّ أهميةِ عمليةِ إعدادِ الميزانيــة لجميع المشاركين، وللمجتمــع ككل؛ كانت هناك العديدُ من الجهــود التي بُذِلَتْ لجَعْــل العملية أكثر فاعليــةً؛ إلا إنَّ الإصلاحيين قد يختلفون حول أنواع الإصلاح التي تكون مرغوبةً أكثر. فمن ناحية؛ تَمَّ تصميمُ عمليةِ إعدادِ الميزانية التقليدية (traditional budget process) إلى حَــدٍّ كبــيرٍ؛ لضمان قــدرة المُشرِّعين والــوزراء على مراقبــة الإنفاق وضبطه.

فقد حاولــتْ بعضُ الإصلاحات على أيَّةِ حالٍ؛ تعزيــزَ العقلانية الشَّاملة (comprehensive rationality)، أو الإجماعيــة (synoptic) للعمليــة؛ لــكي يُنْتِجَ الإنفاقُ العــامُّ أكبرَ قَدْرٍ من الإنتاجية بما هو متوفرٌ من المال. وما زالت هناك إصلاحاتٌ أخرى مُوجَّهَة لمجرَّد مَنْع حالات العجزِ في الميزانية، والادعاء المزعوم بالإنفاق الزائد في القطاع العام.

وكما هو الحالُ بالنسبــةِ للعديدِ من الإصلاحات في القطاع العام؛ فهناك بعضُ الحركةِ مــن الشَّدِّ والجَــذْبِ بين القِيَم المتنافسة في عملية إعدادِ الميزانيــة. فمن جهةٍ؛ ترى القِيَمُ الديمقراطيــةُ أنــه ينبغي أن تكــون لدى المسؤولــين المنتخَبين سيطرةٌ عــلى إنفاق أموال الضرائب العامة. ومن ناحية أخرى؛ فإنَّ المنهجيةَ الأكثرَ تكنوقراطيةً التي تميلُ إلى تعظيم فائــدةِ ذلك الإنفاق تُعتَبَر قيِّمةً أيضاً. فهذه القِيَم المتنافسةُ ربما تكون أكثرَ هيمنةً أو أقل؛ بحســب الوضع الاقتصادي، والسياسة السائدة في ذلك الوقت. فالتفاؤلُ حول قدرة صُنْعِ القــرار العقلاني في الحكومــة يؤثر أيضاً على اختيارِ إجراءات الميزانية. وسوف نناقشُ أولاً في هــذا الفصل وقبل كلِّ شيء؛ الديناميــات، والقضايا الأساسية التي تظهرُ في عملية إعداد الميزانيــة العامة. ففي حين قد تبدو الميزانيةُ مشكلةً تقنيــةً إلى حَدٍّ بعيد؛ إلا إنها كما كُنَّا قد أشرنا بالفعل تُعتَبَر سياسيةً بامتياز؛ لذا؛ فإنَّ جزءاً كبيراً من هذه المناقشة سيكونُ حول البُعْــد السياسي.[٤٥] وربما تكونُ هذه الأوضاع السياسية ذات طابعٍ مؤسسِّي أكثر من كونها سياســةً حزبيةً؛ ولكن لا تزال هنــاك صراعاتٌ على السلطة، ورابحــون وخاسرون بشكلٍ واضح أيضاً. بعــد ذلك سننتقلُ إلى مناقشة إستراتيجيات بديلة للإصلاح، ونختتم بمناقشة المشكلات المستمرة التي تواجه الميزانية العامة؛ خاصة في عصرٍ يعاني من شُحِّ الموارد.

## القضايا الأساسية في إعدادِ الميزانية:

كــما ذكرنا بإيجــازٍ أعلاه؛ هناك ثلاثُ قضايــا أساسية ماثلة في عمليــة إعداد الميزانية؛ تنطوي على عمليات توزيعٍ للموارد بين الغايات المتنافسة. وتتمثلُ القضيةُ الأولى في توزيعِ المــوارد على المستوى الكُلِّي بين القطاع العام والقطاع الخاص. ويُعتَبَر هذا التوزيعُ مسألةً

(٤٥) قام أرون وايلدافسكي (1975) Aron Wildavsky بإيضاحِ البُعْد السياسي في الميزانية بشكلٍ جَلِي للغاية في الولايات المتحــدة الأمريكيــة؛ ولكن يبدو أنه في جميع المواقف، حتى في الأنظمة غــير الديمقراطية، أنَّ عليها أن تتعاملَ مع السياسة المؤسسية عند توزيع الموارد.

سياسيــةً وأيديولوجيةً، ولكن يتمُّ التعبيرُ عنه في إطــار الميزانية. فكم من الضرائبِ يجبُ عــلى الحكومة أن تجبي، وكم عليها أن تنفــق؟ وبالنسبة للتنافس بين اليسار واليمين على مستوى الإنفاق العام؛ فهناك سؤالٌ عمليٌّ أكثر حول ما إذا كانت الميزانيةُ العامةُ ستُستَخدَم كأداةٍ للسياسة المالية لتحفيز الاقتصاد، أو ربما للحَدِّ من التضخم.

أمَّــا القضية الأساسية الثانية في إعــداد الميزانية؛ فهي التوزيعُ الجزئي للموارد بين العديدِ مــن الأغــراض المتنافسة؛ التي يمكن إنفاقُ الموارد الشحيحة عليهــا. كما أنَّ كلَّ قرارٍ لتوفير الأمــوال لمنظمة واحدة؛ ينطــوي على قرارِ عدمِ توزيع هذه الأمــوال على منظماتٍ أخرى؛ وبالتــالي فإنَّ قراراتِ الميزانية تفيدُ بشكلٍ أساسيٍّ بعضَ عملاءِ القطاع العام، ولا تفيد عملاء آخرين. وبالنظر إلى أنَّ هذه النفقات يتمُّ تمويلها في المقام الأول من خلال الإيرادات الضريبية (tax revenues)؛ فــإنَّ عمليةَ إعدادِ الميزانية ككلٍّ تنطوي على إعادة توزيع واسعة النطاق للمــوارد داخل المجتمع.(٤٦) لذا؛ فــإنَّ مرحلة التوزيع الجزئي (micro - allocation stage) مــن مرحلة إعداد الميزانية؛ تتضمــنُ نشوءَ العديدِ من الفائزيــن والخاسرين، وهي مرحلةٌ مهمةٌ للغاية من الناحية السياسية؛ فضلاً عن كونها حاسمةً لتقديم الخدمات للجمهور.

ويُثِيرُ دورُ الضرائبِ في تمويــل الإنفاق العامِّ القضيةَ الثالثةَ الأساسيةَ في الميزانية؛ وهي التوازنُ بين الإيرادات والمصروفات (balance between revenues and expenditures). ويُعتَبَر هذا التوازن مهمًّا لعدة أسباب؛ **أولاً:** يُعتَبَر التوازنُ الماليُّ (fiscal balance) وسيلةً لإدارة الاقتصاد؛ بناءً على أساس المفاهيم الكينزية الاقتصادية Keynesian economics.(٤٧)

(٤٦) إلا إنَّ إعــادةَ التوزيــعِ هذه قد لا تكونُ كبــيرةً - وَفْقاً لما يعتقده البعضُ - وبالذَّات أولئــك الذين يتخذونَ اليمينَ السياسيَّ مبدأً لهم. وفي ظلِّ أنَّ الضرائب؛ مثل ضريبة القيمة المضافة تكونُ مزعجةً لكافة المستهلكين، وأنَّ العديدَ مــن المنافع تتجمعُ بشكلٍ غير متناسبٍ لــدى ميسوري الحال؛ لذا فإنَّ الميزانيةَ العامة في معظم الدولِ تكونُ قابلةً للتوزيع بشكلٍ معتدلٍ فقط.

(٤٧) فالمنطــقُ؛ هو أنــه إذا كان هناك عجزٌ في الميزانية؛ فإنه يتمُّ ضَخُّ مزيدٍ من الأمــوال في الاقتصاد؛ مما يزيدُ الطلبَ، وبالتــالي يُحفِّز الاقتصــاد. وبالمقابل؛ فإنَّ الحكومــاتِ إذا أرادت أن تضبطَ التضخمَ؛ فإنهــا تحصلُ على المزيدِ من الأمــوالِ عن طريق الضرائب أكثر مما تنفق؛ وهو الأمرُ الذي يجــبُ أن يؤديَ إلى تباطؤ الاقتصاد وضَبْطِ التضخم. وعــلى الرَّغم مــن أنَّ عدداً قليلاً من السياسيــين الآن يستخدمون النموذجَ الكينــزي Keynesian model بشكلٍ صريــحٍ؛ إلا إنهــم في الواقع يقومون بذلك؛ فعلى سبيل المثال: فــإن الحُزمَة المحفزة في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الانهيار المالي في عام ٢٠٠٨ كانت كينزيةً في كلِّ شيءٍ ما عدا الاسم (انظر: Kickert, 2012).

**ثانياً:** غالباً ما يعكسُ العجزُ الفشلَ المؤسسيَّ الكبيرَ في الحكومة؛ حيث تُتَّخَذُ قراراتُ جبايةِ الضرائب والإنفاق في كثيرٍ من الأحيان من قِبَل مؤسساتٍ مختلفة، وفي أوقات مختلفة. وأخيراً؛ فإنَّ العجزَ هو رمزٌ له دلالةٌ سياسيةٌ؛ خصوصاً بالنسبة لليمين السياسي، الذي قد يرى أنَّ الميزانيةَ العامةَ وميزانية أسرة الفرد؛ يجبُ أن تتبعَ نفس المبادئ؛ أيْ: يجبُ أن تتصرفَ الحكومةُ مثلَ ربة منزلٍ جيدة (White and Wildavsky, 2014).

وعلى الرغم من أنَّ هذه القضايا الثلاث قد صِيْغَت هنا على أنها قضايا منفصلة بعضها عن بعض؛ إلا إنها مرتبطةٌ ارتباطاً وثيقاً بعضها مع بعض، وقد يكونُ من الصعب الفصلُ بينها على أرض الواقع. فعلى سبيل المثال: قد تقودُ مرحلةُ التوزيع الجزئي، وتتصدر مرحلة التوزيع الكلي (macro – allocation) وليس العكس؛ لأنَّ ذلك قد يبدو أكثر منطقيةً. وقد يضيفُ القائمون على إعداد الميزانية ما يعتبرون أنهم مضطرون إلى إنفاقه لتمويل البرامج الحالية والوفاء بالتزاماتهم السياسية، وأنَّ ذلك المبلغَ قد يتجاوزُ ما كانوا يرغبون في إنفاقه للحفاظ على القطاع العام بحجمٍ معين بالنسبة للاقتصاد الكلي. ولكن في هذه المفاوضات بشأنِ الميزانية؛ فإنَّ السياسةَ تتفوقُ، وإذا كانت هناك التزاماتٌ؛ فإنَّ الأموال ستُنفَق بشكلٍ عام.

## عمليةُ إعدادِ الميزانية:

على الرَّغم من أنَّ أسماء الجهات الفاعلة ستكون مختلفةً، وأنَّ أنماط تفاعلها ستكون مختلفةً؛ إلا إنَّ هناك ثلاثَ مجموعاتٍ أساسية من الجهات الفاعلةِ المشاركة في عمليةِ إعداد الميزانية العامة (انظر: Good, 2007). فالمجموعةُ الأولى؛ كما ذكرنا أعلاه: هي منظمات الإنفاق، التي هي إلى حَدٍّ بعيدٍ أكثرُ الجهات الفاعلة مشاركةً في إعداد الميزانية. وسواءٌ تَمَّ إنفاقُ الأموال من أجل تحقيق الرفاهية الاجتماعية، أو لبناء الطرق السريعة، أو الدفاع؛ فإنَّ منظماتِ الإنفاق تريدُ أموالها وتحتاجها من هذه العملية، وبالتالي؛ فإنها تمارس الضغوطَ على الجهات الفاعلة الأخرى؛ للحصول على مزيدٍ من المال. وتريدُ هذه المنظمات على الدوام أكثرَ من ذلك؛ لإظهار قوَّتها السياسية، هذا إن لم يكن هناك أيُّ سببٍ آخر.

أمَّا المجموعةُ الثانيةُ المشاركةُ في العملية: فهي «الأوصياء»؛ ويُقصَدُ بها تلك المنظمات والجهــات الفاعلة والأفراد الذين يحاولون السيطرةَ عــلى الإنفاق، والحفاظ على ميزانيةٍ متوازنــةٍ. وهذه هي في العادةِ وزاراتُ المالية، أو الخزانةُ، أو ربما المُشرِّعون الأفراد الذين لديهــم التزامٌ بما يعتبرونه الاستقامــةَ الماليةَ. ويجوز لوزير المالية أن يجلسَ مع زملائه في مجلــس الــوزراء؛ ولكن عادةً ما يدافع عن الخزانة العامة ضــدَّ زملائه في مجلس الوزراء. وتعطــي قواعدُ بعــض مجالس الوزراء لوزير المالية، إلى جانــب رئيس الوزراء؛ صلاحياتٍ إضافيــةً بشأن قرارات الإنفاق. فحتى لو كان وزيرُ المالية لا يملك صلاحياتٍ خاصةً؛ فعليه أن يحافظَ على ثقة رئيس الوزراء (Savoie, 1999).

أما المجموعةُ الثالثةُ من الجهات الفاعلة المشاركة في عملية إعداد الميزانية: فهم الخبراءُ والمؤسساتُ غــير المُسَيَّسَة المسؤولة عن تقديم المشورة للحكومــة، وربما اتخاذُ القرارات من تلقاء نفسها؛ على سبيــل المثال: مجلس المستشارين الاقتصاديين في الولايات المتحدة، أو «الرجــال الخمسة الحكماء» للسياسة الاقتصاديــة في ألمانيا (Potrafke, 2013). فهذه المجموعــات، ومجموعــات مماثلة في بلدان أخرى؛ تتألفُ من خــبراء اقتصاديين مرموقين يتولــون مهمــةَ تقديمِ المشورةِ المستقلــة للحكومة. ولا يعني هــذا أنَّ الحكومةَ ستأخذُ بالنصيحة، أو أنه يمكنُ الحفاظُ على الاستقلال بسهولة،(٤٨) ولكنَّ هذا يعني أنَّ الحكوماتِ ستتمكنُ من الوصول إلى المشورة بشأنِ أفضل السُّبل لإعداد ميزانياتها.

أمَّا المجموعةُ الأخرى من الجهات الفاعلة التي تقعُ ضمن مجموعة الخبراء هذه: فهي البنــوك المركزية (انظر: Schick, 2009). وعلى الرَّغم من أنها مسؤولةٌ بشكلٍ مباشرٍ عن السياســة النقدية؛ إلا إنَّ وجهاتِ نظر البنــوك وإجراءاتها؛ مهمةٌ في عملية إعداد الميزانية. إذا لم يكــن لأيِّ سبــب آخر؛ فإنَّ البنوكَ مهمــةٌ؛ بسبب التنسيق غير الكــافي بين السياسة النقدية والمالية الذي يجعلُ كليهما غير فاعلٍ. هذا الدورُ للبنوك مهمٌّ بشكلٍ خاص عندما تكــونُ البنــوكُ مرتبطةً بشكلٍ مباشرٍ بالحكومة، وفي جوهرهــا تعملُ كذراعٍ آخر لصناعة السياسة الاقتصادية لحكومة اليوم.

---

(٤٨) ذَكَــرَ مــوري وايدينبــاوم Murry Weidenbaum الذي كان يوماً ما رئيس مجلــس المستشارين الاقتصادي؛ بأنه سيطلب من المجلس تكييف توقعاته للأحداث الاقتصادية؛ بحيث تتوافق مع الأولويات السياسية للرئيس.

تُوجَـد هذه المجموعاتُ الثلاثُ من الجهات الفاعلـة؛ في أيِّ نظامٍ سياسيٍّ تقريباً، ولكن تفاعلاتها قد تكونُ مختلفةً بشكلٍ ملحوظٍ في بيئات مختلفة. فعلى سبيل المثال: في الأنظمة الرئاسية، ولا سيما الولاياتُ المتحدة؛ قد تلعبُ الهيئةُ التشريعيةُ دورَ الوصيِّ والخبيرِ على حَدٍّ سواء، وربما تدركُ الحاجة للسيطرة على إنفاق السُّلطة التنفيذية. ويجوزُ للهيئة التشريعية أيضـاً تطويرُ منظـماتٍ؛ مثل مكتب الميزانيـة في الكونغـرس (Congressional Budget Office) لتقديـم المشورة المستقلة بشأن الآثـار الاقتصادية للميزانية على المستويين الكلي والجـزئي.[٤٩] ففي الأنظمة البرلمانية؛ ستُقدِّم قواعدُ مجلـسِ الوزراء مستوياتٍ مختلفةً من السلطة إلى وزير المالية، وقد تُمكِّن أيضاً الخبراء المستقلين بدرجة أكبر أو أقل من التمكين.

ويُعتَبَر سلوكُ هذه الجهات الفاعلة في الدول الأقل نمواً؛ مختلفاً. وكما أشار وايلدافسكي (١٩٨٤)؛ فإنَّ هذه الدول غالباً ما تنخرطُ في «الموازنات المتكرِّرة» (repetitive budgeting) (انظر أيضاً: Tarschys, 2003)، أيْ إنَّ عدمَ اليقين الاقتصادي يعني أنَّ الحكومات بحاجةٍ إلى مراجعةٍ مستمرةٍ للميزانياتِ للتوافق مع الظروف غير المتوقعة.[٥٠] فهذا الأسلوبُ المُتَّبَع في إعـداد الميزانيـة يمكنُ أن يؤدي إلى فتح الباب أمام المزيـد من عدم اليقين في الاقتصاد؛ مما يؤدي إلى تفاقم تلك الظروف التي تؤدي إلى الميزانية المكرَّرة في المقام الأول. وعلاوةً عـلى ذلك؛ في هذه الأنظمة السياسية؛ قد يتمُّ تولِّي القيام بدورِ الوصيِّ والخبير - على الأقلِّ جزئيًّا - من قِبَل المنظماتِ المانحة الدولية؛ مثل: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي.

وعـلى الرَّغمِ مـن أنَّ القواعدَ الرسمية للتفاعـل قد تختلف؛ إلا إنَّ الجهـاتِ الفاعلةَ ستتفاعـلُ مع بعضها بطـرقٍ مماثلةٍ نسبيًّا عند النظر إليها بطريقـة تحليلية أكثر؛ إذ يميلُ الخـبراءُ إلى اتخـاذ الخطوة الأولى؛ فيحدِّدون القياسات لعملية إعـداد الميزانية؛ من خلال إجراء تقديرات الأداء الاقتصادي للفترة الزمنية القادمة. ومن الواضح أنه إذا كان الاقتصادُ

(٤٩) بمـا أنَّ الأنظمـةَ البرلمانية تصبـحُ وبشكلٍ مضطردٍ رئاسيـةً، وأنَّ عمليةَ إعـدادِ الميزانية تخضـعُ لهيمنة السُّلطة التنفيذيـة؛ فإنَّ المُشرِّعين قد ينحرفون عـن بعض أنشطة الضبط هذه؛ فتحدثُ مراجعـةٌ بعديةٌ للإنفاق بدلاً من محاولـة ضبـط إعداد الميزانية بشكلٍ مُسبَق. وأحد الأمثلة على ذلك؛ هو دورُ اللجان المنتخَبة في المملكة المتحدة، (Russell and Benton, 2011).

(٥٠) في أثنـاء الأزمـةِ الماليةِ التي وقعت في بدايات عـام ٢٠٠٨، كان على مزيدٍ من الـدول المتقدمة الانخراطُ في نفس الأسلوب من إعداد الميزانية.

يحقــق أداءً جيداً؛ فسيتمُّ تحصيلُ المزيدِ من أموال الضرائــب، وسيكونُ هناك إنفاقٌ أقل عــلى البرامج الاجتماعية، وبالتالي؛ فإنه سيكون لدى الحكومة مزيدٌ من الحرية في الإنفاق. وعندمــا يكونُ أداءُ الاقتصاد ضعيفــاً؛ فإنَّ القدرةَ على الإنفاق تقِــلُّ بمستوى أقل مما قد ترغــبُ المنظمات بإنفاقه. وعلى الرَّغم من أنه يُقصَد بهؤلاء الخبراء في الاقتصاد والميزانية أن يكونوا مستقلين؛ إلا إنه يجبُ أن يعملوا في بيئة سياسية، ويمكن تعديلُ توقعاتهم على الأقــل بعضَ الشيء؛ لتتواءم مع ما يفضله القــادة السياسيون. ويمكنُ ملاحظةُ ذلك جزئياً في الميــل المنهجــي لهذه التوقعات نحــو المبالغة في تقدير النموِّ الاقتصــادي، وبالتالي مَنْحُ الحكومــةِ الحاليةِ مرونةً أكبرَ في الإنفــاق. وتُعتَبَر هذه المرونة مهمةً؛ لأنَّ الناخبين يميلون إلى حُبِّ برامج الإنفاق وبُغْضِ الضرائب؛ لذلك فإنَّ أيَّ سياسيٍّ ذكيٍّ يحاولُ أن ينفقَ. وهذا صحيحٌ حتى لو كانت الأنظمة السياسية تقولُ بأنها تريدُ ميزانياتٍ متوازنةً؛ فذلك التوازنُ جيدٌ ما دامت البرامج المُفضَّلة مموّلةً بالكامل.

وفي معظــم عمليات إعدادِ الميزانية؛ تكون المرحلة التالية - سواءٌ كانت رسميةً أم لا - عبــارة عن إتاحة المجــال أمام جهات الإنفاق؛ لإعداد طلباتٍ للحصــول على أموالٍ للفترة الزمنيــة القادمة. ويميلُ هذا الجزءُ من عملية إعــداد الميزانية إلى إطلاق الفقاعات، على الرغــم من أنَّ القيــود المالية غالباً ما تؤدي إلى مزيدٍ من أنمــاط اتخاذِ القرار من أعلى إلى أسفــل. فمنظماتُ الإنفاق تَعْــرِفُ ما يريده عملاؤها ويحتاجون إليــه؛ سواء كان هؤلاء العمــلاء هم العاطلون عن العمل أو القوات المسلحة، وســوف تُقدِّم مطالباتها على نفقة الجمهور نيابــةً عن هؤلاء العملاء. فعندما تجمعُ مقترحاتِ الإنفاق هذه في العادة؛ فإنها ستكونُ أكثر بكثير من الموارد المتاحة؛ لكن مسؤولية الأشخاص القائمين على الإنفاق تتمثلُ في النِّضــال؛ مــن أجل وزاراتهم وعملائهــا. وفي ظلِّ مواجهة العديــدِ من مطالب الإنفاق العام؛ فإنه ينبغي للأوصياء أن يشاركوا الآن في تقييم تلك المطالبات وتحديد ما الذي يجبُ دعمه، وما الذي يجبُ تشذيبه. وغالباً ما تنطوي هذه المرحلة على تحليلٍ إضافيٍّ، وإن كان بمستــوى جزئي أكثر، وليس بمستوى كلي. وهذا يعني أنَّ موظفي الخدمة المدنية العاملين في منظــمات الوصاية قد يقومون بإجراء تحليلات علميــة للتكاليف والمنافع التي تأتي بها النفقــاتُ البديلــة. وبعد قولنا هذا؛ فإننا سنتبَنَّى وجهةَ النظر أدناه (ص. ٧ - ١٢٥)؛ إذ إنَّ حجــمَ الميزانية العامة قد يُقلِّلُ من إمكانيات التحليل المُكثَّف. وعلاوةً على ذلك؛ فإنَّ كلَّ التحليلِ الممكن لا يمكنه التغلُّب على هيمنةِ المعايير السياسية في اختيار أولويات الإنفاق.

بعــد أن قامَ الأوصياءُ بعملهم وطوَّروا رؤيةً للميزانيــة المستقبلية؛ فإنَّ تلك الخيارات يجــبُ أن تكونَ ذات طابعٍ شرعي. وفي الأنظمة البرلمانيــة؛ يتمُّ إضفاءُ الشرعية هذه أولاً في مجلــس الوزراء ثم في البرلمان. هذه العملية الشَّرعية قد تكون أكثرَ صعوبةً في الأنظمةِ ذات التعدُّديــة الحزبيــة (multi - party systems) التي قد يكــونُ فيها مجلسُ الوزراء أقــلَّ وحدةً مــن الأنظمة التي تَتَّبِعُ مبــدأ الأكثريــة (majoritarian systems)؛ ولكن في أيِّ نظــامٍ؛ فإنه يجبُ في النهاية اعتــمادُ الميزانية من جانب البرلمان. وفي الأنظمة الرئاسية (presidential systems)؛ فإنَّ عملية إضفاء طابع الشرعية يُعَدُّ أكثرَ تعقيداً مع وجود هيئة تشريعية مستقلة قد تكون أو لا تكون تحت سيطرة الحزب نفسه الذي يكون هو الطرف التنفيذي أيضــاً. وفي العددِ القليل نسبيًّا من المُشرِّعين التحويليــين (transformational legislatures) حتــى في الأنظمة الرئاسية (Polsby, 1986)، ستكون الهيئةُ التشريعيةُ أكثر نشاطاً في مراقبة وتقييم الميزانية العامة.

وفي حــين يجري تنفيذُ الميزانية، وخاصة بعد انتهاء سنــة الميزانية؛ فإنه تجري عمليةُ مراجعــةٍ للنفقات العامــة. ويُعتَبَر التدقيــقُ وسيلةً أخرى؛ إذ من خلالــه يمكنُ للسلطة التشريعيــة السيطرةُ على السلطة التنفيذية، بالنظر إلى أنَّ جميع منظمات التدقيق تقريباً في العالم؛ هي منظماتٌ تشريعية. وعلى نحوٍ متزايدٍ؛ فإنَّ الضبط الرَّقابي لا يقتصرُ فقط على الاستقامة المالية للنفقات؛ ولكنه أيضاً يهتمُّ بكفاءة النفقات، والسياسات العامة التي تُمَوَّلُ من تلك النفقات. ثم تبدأ العملية مرةً أخرى؛ إذ تشكل النتائجُ التي تحققت من ميزانية السنة الماضية الإطارَ الذي ستُجرَى من خلاله المفاوضات بشأنِ ميزانية العام القادم.

## مشكلاتُ إعدادِ الميزانيةِ العامة:

تمَّ إضفاءُ الطابعِ المؤسسيِّ على العمليات التي تجري وتتم في أثناء إعدادِ الميزانية على مَرِّ السنين أو القرون؛ ولكنَّ هذه العمليات لا تزال تمثل بعضَ المشكلات المهمة التي تُؤثِّر عــلى جودة القــرارات التي يتمُّ اتخاذها. ومن الصعوبة بمكــان؛ أن تُعتَبَر هذه المشكلات سريــةً، كما أنَّ بعض الإصلاحات التي نُوقِشَت أدنــاه صُمِّمَت بشكلٍ صريحٍ لمعالجة هذه المشكلات، التي رغم ذلك تبقى قائمةً. وربما يكونُ بقاءُ هذه المشكلات جزءاً من الاعتماد على مسارٍ معين؛ لكن هذا الاستمرار يعكس أيضاً السياسات التي تقوم عليها عملية إعداد

الميزانية، كما يعكس محاولات العديد من المؤسسات المشاركة نحو الاحتفاظ بالصلاحيات التي تتمتع بها في إطار هذه العملية.

ومــن القضايــا التي لا تغيب عن عملية إعداد الميزانية؛ هــي أنها عمليةٌ تُجرَى بشكلٍ سنــوي. في حين قد يبدو ذلــك منطقيًّا كطريقةٍ لتحديد المدة الزمنيــة للميزانية، بالنسبة للعديد من البرامج، وحتى للضبط الفعَّال لعملية الإنفاق؛ إلا إنَّ عاماً واحداً ليس له معنًى كبــير؛ إذ يجــبُ أن تكون البرامجُ قــادرةً على التخطيط، ويجبُ أن تكــونَ عناصرُ التحكمِ في الميزانيــة قادرةً على رؤية الآثــار الطويلة الأجل لخيارات الميزانيــة التي يتمُّ إجراؤها في أيِّ سنــة مــن السنين. لكن تقاليــد الميزانية السنوية لا تزال مستمــرةً، على الرغم من الجهــود المبذولة لتقديم ميزانيات تستمرُّ لسنوات عديدة. فعندما تكونُ هناك ميزانياتٌ بهــذه المواصفــات؛ فإنَّ الأرقام بعد السنة الأولى ربما لا تؤخذ محل الجد، أو قد يُنظَر إليها فقــط كبيانات للتخطيط. أمــا النتيجةُ الأخرى للطبيعة السنويــة لعملية إعداد الميزانية؛ فهــي أنها تجبر منظماتِ الإنفاق عــلى تخصيص كلِّ أموالها، أو عــلى الأقل معظمها، قبل نهايــة السنة المالية، وبالتالي ربما «الاستثمار» في البرامــج التي لا تريدها لولا ذلك. فلعبة الميزانية المعتادة (انظر: أدناه)؛ هي أنَّ المرء يحتاجُ إلى إنفاق كلِّ الأموال المُخصَّصَة، أو أن الافتراض من «الأوصياء» على الميزانية سيكونُ أنَّ الميزانية كانت كبيرةً للغاية. وعلاوةً على الأبعاد السياسيــة للميزانية السنوية؛ فإنه يمكــنُ أيضاً استخدام الانتقال إلى وَضْع الميزانية الأكثر استمراراً لدمج عملية إعداد الميزانية مع عملية تخطيط السياسات (Hou, 2006).

عــلاوةً على كونها سنويةً؛ إلا إنَّ عمليــةَ إدارة الميزانيات تتمُّ في كثيرٍ من الأحيان من الناحيــة النقدية. والمقصودُ بذلك هو أنَّ ما يتمُّ وضعه في الميزانية؛ هو مبلغُ المال الذي سيتــمُّ إنفاقه فعليًّا خلال فــترة الاثني عشر شهراً، ومقدار الإيــرادات التي سيتمُّ تلقيها فعليًّا. وقد كان هناك إصلاحٌ آخر مهمٌّ في عملية إعداد الميزانية، ويتمثل ذلك في التفكير في المستحقات المتراكمة (accruals) بدلاً من النقد. ونقصدُ بذلك؛ ما المبالغ المالية التي ستُنفَق فعليًّا خلال تنفيذ البرنامج، أو على الأقل على مدى عدة سنوات؛ بسبب قرارٍ يُتَّخَذ في أيــةِ سنة من السنوات؟ فعلى سبيل المثال؛ قــد يُكلِّف إطلاقُ برنامجٍ اجتماعيٍّ القليلَ جــداً خلال السنة الأولى؛ ولكنه قــد يُكلِّف ذلك مبالغ كبيرة في أثنــاء مسيرته وحصوله

عــلى عمــلاء. وإذا تجاوزنا التمييزَ بين النقد وأساس المستحقــات المتراكمة؛ فإن حقيقة كــون عمليــة إعداد الميزانية تتمُّ من حيــث النظر إلى المال يمكن أن تُعتَــبَر في حَدِّ ذاتها مشكلــةً. فالميزانيات والإنفاق هــي لإنشاء الخدمات العامة؛ ســواء الدفاع العسكري، والطرق السريعة أو الخدمات الاجتماعية. لذلك؛ فإنه يمكنُ النظر إلى الميزانية من حيث حجــم الخدمات التي تــمَّ الحصول عليها، كما فعلت الحكومــة البريطانية في سبعينيات القرن العشرين (انظر: Wolfe and Moran, 1993). وفي حين قد يكون حجمُ الميزانية منطقيًّا من حيث فَهْم أداء الحكومة؛ فقد يؤدي ذلك إلى تقليصِ قدرة القادة السياسيين على ضبط الإنفاق، وقد يؤدي أيضاً إلى جَعْل عملية إعداد الميزانية أقل سهولةً من ناحية اطلاع المواطنين عليها.

كــما تُعتَــبَر الميزانية التقليدية أيضاً ميزانيةً قائمةً على البنــود (line - item budget). فعندمــا يتمُّ تخصيصُ أموال الميزانية للمؤسســة من خلال ميزانية البنود؛ فإنها تُقدَّم على شكــلِ فئاتٍ؛ مثــل: الموظفين والمعدات وما شابه ذلك. وفي حــين أنَّ هذه الفئات مفيدةٌ للرَّقابــة من قِبَل المدققين والهيئة التشريعية؛ فإنها تُشكِّل وسائلَ حمايةٍ مباشرةً للمديرين الذين يحاولون تقديم الخدمات. ويفضِّل هؤلاء المديرون بصفة عامة امتلاكَ القدرة على تحريــك الأموال والتصرف بها، ثم تقييمهم من حيث مــدى تحقيقهم لأهداف برامجهم. وبمــا أنَّ الإدارةَ العامةَ الجديدة شددت على قدرة المديرين العامين على التحكُّم ببرامجهم وتحميلهــم المسؤولية عن النتائج؛ فإنَّ الشكل التقليدي مــن أشكال إعداد الميزانية يمكن أن يقلــل من القدرة الإداريــة. وأخيراً؛ تميلُ الميزانيات العامــة إلى أن تُخصَّص بالنظر إلى المنظــمات. وفي حين أنَّ المنظمات تمثِّــل اللبنات الأساسية للحكومات؛ فهي أيضاً مجموعةٌ أخرى من العوائق التي تحُولُ دون إعداد ميزانية فعَّالة. وكما سنُوضِّح أدناه عند مناقشة الإصلاحــات التي يمكن أن تُتَّبَعَ في أثناء إعداد ميزانيات البرامج؛ فإنه لا يتمُّ احتواءُ جميع الأنشطــة الرئيسيــة في الحكومة داخل منظمة واحدة. فعلى سبيــل المثال: إذا كان علينا تصنيــفُ المؤسسات في حكومات الولايات المتحدة أو كندا التــي تتعاملُ مع الصحة؛ فإننا سنجدُ عدداً كبيراً من المنظمات التي وُجِدَت في العديد من الدوائر الحكومية. وربما يمكنُ فَهْــمُ تلك الأرقــام؛ لأنها لا تشمل منظمات تتعاملُ مع قضايــا مثل الأمن الغذائي. ويمكن القــول: إنه تحديداً في الأنظمة الاتحادية؛ قد يَحِدُّ الاستقلالُ المالي لمستويات الحكومة من

القــدرة على استخدام ميزانيات السياسة الاقتصاديــة الكينزية. فحتى لو كانت ميزانياتُ الحكومــة المركزية أكــبرَ بكثير من تلك الخاصة بالحكومــات دون الوطنية؛ فإنَّ ميزانيات الأقاليــم أو الولايات يمكنُ أن تؤثــر على مجمل عمليات فرض الضرائــب والإنفاق. وفي بعض النُّظُم الاتحادية مثل ألمانيا (Lubke, 2005) والنمسا؛ فإنه يتمُّ تنسيقُ الميزانيات على جميع مستويات الحكومة؛ لذلك هناك هدفٌ عالميٌّ للإنفاق والعجز.

وباختصــار؛ قد تكون عملية إعــداد الميزانية التقليدية ناجحــةً عندما كانت الحكومة بسيطة نسبياً، وقدمت مجموعة محدودة من البرامج. ومع ازدياد نطاق الخدمات العامة وتعقيدها؛ فإنَّ عمليةَ إعدادِ الميزانية التقليدية تجعلُ من تقديم الخدمات وإدارة البرامج أكــثرَ صعوبةً؛ لكنَّ الشيء الوحيــدَ الذي يجري إتقانه في عملية إعــداد الميزانية التقليدية بشكــلٍ خــاص؛ هو تمكــينُ السُّلطة التشريعية، وحتــى المواطنين العاديين، مــن معرفة ما تنفقه الحكومة وما الغاية من ذلك. وأنَّ المساءلةَ؛ علاوةً على الطبيعة المنطقية للميزانية التقليدية بشكلٍ أو بآخر، تساعدُ على إتاحة المجال أمام استمرار وجود بعض سمات عملية إعداد الميزانية التقليدية. (Wildavsky, 1978).

## التدرُّج في الميزانية:

إنَّ الوصــفَ السابقَ لعملية إعداد الميزانية، والحجم الهائل للميزانيات العامة المؤقتة؛ يميلُ إلى أن يؤدي إلى عمليات تدريجية. وكما نوقش في الفصل المتعلق بصُنْع القرار؛ فهناك وجهــات نظر معيارية تنوبُ عن اتخــاذ قراراتٍ تدريجية أكثر من اتخــاذ قرارات شاملة في القطــاع العام. وقد كان هنــاك جدلٌ بأن التعديل المستمــرَّ للسياسات، أو مُخصَّصَات الميزانيــة، في عملية تدريجية يسمح باتخــاذ قرارات أفضل على المدى البعيد (ولكن انظر: Forester and Spindler, 2006). وعلى وجه الخصوص، قد تؤدي الحلول التدريجية إلى تجنُّــب الخسائر الكبيرة الناتجة عن اتخاذ قــرارات كبيرة غير صحيحة. وقد تؤدي عملية إعــداد الميزانيــة إلى نتائج إضافية لأسباب تجريبية أكثر. وتنطــوي كلُّ ميزانية على آلاف القــرارات، وإذا تَــمَّ النظرُ في كل القرارات بعقلانية؛ فقد لا تكتمــل الميزانية أبداً. لذلك؛ قد يميــلُ صُنَّاع القرار إلى النظر فقط إلى التغييرات من المخصصات السابقة، وحتى عندئذ

تظـل مهمةُ صُنْـع القرار مهمةً.[٥١] لذلك؛ مـن أجل تبسيط العملية؛ يميـل صانعو القرار إلى تطوير قواعد بسيطة تساعدُ على تسهيل الوصول إلى قراراتهم. وتميلُ هذه القواعد إلى أن تكونَ مستقرةً عبر الوقت، وقد تختلف عبر الوكالات التي يجري تمويلها.

حَظِـيَ التفسيرُ المتدرِّج لإعداد الميزانية العامــة؛ بدعمٍ كثيرٍ من الأدلة التجريبية. فقد بــدأت الدراسات التجريبية بدراسة إعداد الميزانية الاتحادية في الولايات المتحدة (Davis, Dempster and Widavsky, 1996). فقــد وجــد الباحثــون أنهــم يستطيعــون التنبؤ بمخصَّصَات الميزانية بعد عام «ت» بمستويات عالية للغاية من الدقة على أساس المخصصات في سنــة «ت - ١» بالإضافة إلى زيادة نسبية ثابتــة. وبعبارةٍ أخرى؛ يبدو أنَّ لدى القائمين على إعداد الميزانية قواعدَ مستقرةً لاتخاذ القرارات تجعل مهامَّهم الخاصة أسهل، كما أنها تخلقُ بيئةً مستقرةً إلى حَدٍّ ما للجهات العامة التي يجري تمويلها من خلال العملية. ويمكنُ استخــدام صيغة أخرى للعقلانية المحدودة لبيــان الاستقرار الواضح في قرارات الميزانية - هنا يجري الحديث عن المخرجــات التدريجية (incremental outcome). فبدلاً من أن يعتمــدَ صانعو القرار على قواعد قرارات مُبسَّطَة بشكلٍ نسبيٍّ يهيمن عليها الإنفاق الذي تمَّ خلال السنوات السابقة؛ وهناك يجري الحديثُ عن الأساس المرجعي (the base)؛ فإنَّ باجيــت Padgett (1980; see also B. D. Jones, Zalanyi and Erdi, 2014) يــرى أنه يمكنُ تفســيرُ هذه النتيجة بشكلٍ أكثر فاعلية عن طريــق التطلعات وسلوكِ البحثِ الذي يسلكــه صانعــو القرارات أولئك. فلو افترضنا أنَّ لدى صانعــي القرار عند إعداد الميزانية السنوية مستوًى من التطلعات؛ من حيث الإضافات أو التخفيضات والبحث عن التغييرات في البرامج التي ستحقق تلك الأهداف؛ فيمكنُ الحصول على نتائج تجريبية مشابهة نسبيًّا.

تستندُ نظريةُ التدرُّج في الميزانية على التجارب الأمريكية؛ فهناك نتائجُ تُعَدُّ محلَّ نزاع. فعــلى سبيل المثال: ينخفــض مستوى التــدرُّج في المخصصات بشكلٍ كبــير إذا تمَّ اختبارُ البيانات على مستوى البرنامج بدلاً من الوكالة (Natchez and Bupp, 1973). علاوةً على ذلــك؛ فقد تمت المناقشة بأن مراقبــة الاستقرار في الموافقات تعتمدُ على الفرص المحدودة

(٥١) في حالة فرنسا؛ قبل إقرار الإصلاحات الخاصة بالميزانية في عام ٢٠٠١ (Catheau, 2013)؛ فقد نظرت عملية إعداد الميزانيــة الفرنسيــة فقط إلى الإنفاق الجديد على أنه كان هناك فرضٌ بــأن النفقات السابقة ستتواصل دون تغيير (Lord, 1973).

للتغيير؛ نظراً للنسبة الكبيرة من الموازنة التي لا يمكن التحكم بها. فالالتزاماتُ السابقة بالبرامج، والواجبات مثل الفائدة على الديون لا توفر سوى القليل من الحرية أمام إجراء التغييرات في الميزانية. وإذا تَمَّ النظرُ إلى مجموعةٍ أوسع من الدول، والفترات الزمنية؛ فإنَّ تجربة التدرُّج لا تبدو منتشرةً إلى تلك الدرجة. فالتدرُّج يعتمدُ على القدرة على إمكانية التنبؤ، سواءٌ في قاعدة الموارد أو النظام السياسي. ولا تملكُ العديدُ من الأنظمة السياسية هذا التَّرف؛ فميزانيتها أكثر انحرافاً وأقل قابليةً للتنبؤ. ولعل الأهمَّ من ذلك؛ هو أنَّ الافتراضات المتعلقة بالميزانية القائمة على التدرج والاستقرار تتعرضُ للتهديد من جرَّاء الأزمات المالية في العديد من الدول. فعلى الأقل منذ الأزمة المالية التي وقعت في عام ٢٠٠٨؛ كان التفكيرُ في إعداد الميزانية يتعلقُ بعدم التدرج (decrementalism) بقَدْرِ ما يتعلقُ بالتدرج، أي لماذا تنخفض الميزانيات وترتفع أيضاً؟ ولكن لا توجد حتى الآن نظريةٌ قابلةٌ للتطبيق حول عدم التدرج (Tarschys, 1984). ويرجع ذلك جزئياً إلى أنَّ أنماطَ النموِّ المتزايد متجذرةٌ بعمق في القطاع العام. كما أنَّ تخفيضَ الميزانيات يُعتَبَر حدثاً يحدث لمرة واحدة بدلاً من أن يصبح مشكلةً مستمرةً في القطاع العام.

تَمَّ النظرُ في الأدبيات المتوفرة التي تقتربُ كثيراً من معالجة الحاجة إلى عدم التدرج من أجل خفض نفقات الإدارة. وقد ظهرت الموجةُ الأولى من هذه الأدبيات في فترة السبعينيات من القرن العشرين عندما انتهت الفترة الطويلة من النموِّ الاقتصادي التي تَلَتِ الحرب العالمية الثانية، وكانت هناك حاجةٌ، بالنسبة للحكومة المحلية على وجه التحديد، إلى خفضِ الإنفاق (Levine, 1978). وجاءت الموجةُ الثانيةُ من خفضِ نفقات الإدارة بعد الأزمة المالية التي حدثت في عام ٢٠٠٨، والتراجع المصاحب في العوائد للقطاع العام (Cepiku and Savignon, 2012). وفي كلتا الموجتين من أدبيات خَفْض نفقات الإدارة - مثلما يَصْدُقُ الحالُ بالنسبة للأدبيات المحدودة حول عدم التدرج - يوجد هناك مزيدٌ من الوصف مقارنةً بالتطوير التحليلي أو النظري فيما يتعلَّقُ بكيفية التغلُّب على الضغوط المتراكمة.

## إصلاحُ الميزانية وإعدادها:

أدَّت القضايا والمشكلات العديدة المرتبطة بعملية إعداد الميزانية إلى عِدَّة محاولاتٍ لإصلاح إعداد الميزانية. وكانت بعضُ هذه الإصلاحات قد حاولت تعزيزَ عقلانية العملية

والتغلُّــب على القواعــد التي تبدو بسيطةً لتخصيص الموارد. كــما كانت هناك إصلاحاتٌ أخرى مهتمة بالتغلُّب على نزعة عدم التدرُّج؛ ولكنها كانت أكثر؛ من أجل تقليل مستويات الإنفاق بدلاً من تعزيز العقلانية الشمولية (synoptic rationality). وفي الواقع؛ قد تكون بعــضُ الإصلاحــات المرتبطة بخفض النفقات أقلَّ عقلانيةً من النــماذج الإضافية البسيطة المُستَخدَمــة عادةً في اتخاذ قراراتٍ بشأن الميزانية. وكما تمَّــت الإشارةُ إليه من قَبْل؛ فإنَّ النموذجَ التدريجيَّ لصُنْع القرار يميلُ إلى أن يرتبطَ بدولٍ أكثر ثراء؛ حيث توجد حكوماتٌ تتمتــعُ بتدفقات إيرادات مستقرة نسبيًّا. وغالبــاً ما تكون أنماطُ إعداد الميزانية في الدول الأقــل حظًّا أكثر انتظاماً مــن التدرُّج، وقد تعكس الحاجة إلى وجــود شيءٍ ما على الورق، بدلاً مــن وَضْع خطة صارمة لجباية الضرائب والإنفــاق. ويمكن مراجعة هذه الميزانيات مــراراً وتكراراً؛ حيث تــأتي البياناتُ المالية الأكثر واقعية في أثنــاء التنفيذ؛ وهذا ما وصفه وايلدافسكي بالميزانية المتكرِّرة (repetitive budgeting).

شأنهــا كشأنِ جميــعِ جوانب الإدارة العامة؛ كانت عمليةُ إعــداد الميزانية محلَّ جهودٍ عديدة للإصلاح. ونظراً للمشكلات العديدة المتأصلة في الأشكال الأكثر تقليديةً للميزانية؛ فإنــه من غير المُستَغرَب أن تكونَ هناك مجموعةٌ واسعةٌ من المقترحات الخاصة بالإصلاح. وعــلى الرَّغم من وجــود عددٍ كبيرٍ من هــذه المقترحات؛ فإنه يمكــنُ وضعها ضمن ثلاثِ فئــات رئيسية؛ إذ تعالجُ إحدى هذه الفئات المشكلة الأساسية للتدرُّج والمستوى المنخفض لعقلانيــة عمليــة إعداد الميزانية. وتتألــفُ الفئة الثانية من إصلاحــاتٍ تحاولُ أن تحققَ سيطــرةً أكبر على الإنفاق، وبخاصة تقليل الإنفاق. وأخــيراً؛ كانت هناك بعضُ المحاولات للإصلاح التي تحاول التقليل من العناصر المركزية والتكنوقراطية في الميزانية لصالح التأثير السياسي على القرارات.

## البحث عن العقلانية:

كــان الاتجاه السائدُ للإصلاح في عملية إعداد الميزانيــة؛ هو إيجادُ وسائلَ عقلانية أكثر شمــولاً لتخصيص الموارد؛ حتى عندما يبدو أنَّ ظروف اتخاذ القرارات تتطلبُ وسائل أكثر بساطــةً بكثــيرٍ حتى يتمَّ اتخاذُ القــرارات. وقد تَمَّ إجراءُ العديد مــن المحاولات لمعالجة التــدرُّج وتحسين عقلانيــة القرارات. وقد كانت هناك سلسلةٌ مــن الإصلاحات العقلانية

خـلال السبعينيات وأوائل الثمانينيات من القـرن العشرين؛ وهي فترةٌ من الكبرياء بشأن تحليلِ السياسات، وقدرة الدولة على الأداء بفاعلية وكفاءة. وقد ارتبطتْ موجةٌ ثانيةٌ من هــذه الإصلاحات بمحاولات رَبْط تدابـير الأداء بعملية إعداد الميزانية (انظر: Robinson and Brumby, 20).

## الميزانية البرامجية:

كــان نظامُ الميزانيةِ البرامجية، أو التخطيط، أو البرمجــة وإعداد الميزانية؛ هو المحاولة الأكـثر تطرفاً لإدخال التحليل العقــلاني في عملية إعداد الميزانية (انظر: Novick, 2067). وقد عالجتْ آليةُ الميزانية هذه، المنقولة عن القطاع الخاص، عدةَ مشكلات في عملية إعداد الميزانيــة التقليدية. **فأولاً:** بدلاً من الاعتماد على المنظــمات؛ طرحت الميزانيةُ البرامجيةُ السؤال حول ما تفعله الحكومة، وكيف أسهمت المنظمات الفردية في تلك البرامج الأساسية للقطاع العام؟ لذلــك؛ كان من الضروري تخصيصُ الميزانيات للبرامج الأساسية؛ على سبيل المثــال: الصحة أو التعليم، بدلاً من تخصيصهــا للمنظمات. وعلاوةً على ذلك؛ كان ينبغي تبرير التخصيص من خلال المخرجات التي تنتجها تلك البرامج. **ثانياً:** بدلاً من الاعتماد على قواعد بسيطة، يحتاجُ نظامُ الميزانية البرامجية أو التخطيطُ أو البرمجة وإعداد الميزانية؛ إلى استثمارات ضخمة في التحليل، ويحاولُ تحديدَ أفضل الموارد النادرة. ويتطلبُ هذا التحليل بــدوره تحديدَ استخدامات بديلة لتلك الموارد، وهــو أمرٌ يكسرُ المنطق التدريجي للقبول بأنمــاط التخصيص القائمة، ولا يأخذ في الاعتبار ســوى التغييرات التي تطرأ من (الإضافات إلى) هــذا النمــط. وإلى جانب الحاجــة إلى استخدام موارد تحليليــة واسعة النطاق؛ فقد تطلبَّت هذه المنهجية من المنظمات أن تقوِّضَ برامجها وأنماطَ عملها الخاصة بها.

كانت الميزانيــةُ البرامجيةُ في المقام الأول بمثابة ابتكارٍ أمريكي؛ على الرغم من تبَنّي صِيَغ أخرى في كلٍّ من فرنسا (Lord, 1973) والسويد. فحتى في داخل الولايات المتحدة؛ تَمَّ تنفيذُ هــذه الطريقة بشكلٍ أكثر شموليــة في وزارة الدفاع أكثر من تنفيذهــا في أجزاء أخرى من الحكومــة، ويرجع ذلك إلى حَدٍّ كبيرٍ إلى أن روبــرت ماكنمارا Robert McNamara، كوزير للدفــاع؛ كــان الشخصُ الأساسيُّ الذي تبَنَّى الدفاعَ عن هــذه الطريقة. كما أنَّ قياسَ النتائج أو المخرجــات في مجال الدفاع كان أصعب مما هو عليــه في العديد من مجالات السياسات المحلية، ومن المفارقات أنَّ تحليلَ البدائل كان أقلَّ تقييداً إلى حَدٍّ ما بالمعلومات الغريبة.

## الميزانية الصفرية:

في حـين أنَّ العديدَ من الباحثين؛ كانوا قد استبعـدوا الميزانية الصِّفرية على اعتبار أنها مفرطـة في التبسيط؛ إلا إنها كانت محاولةً للتغلُّب على بعض مشكلات الميزانية التقليدية المتدرِّجـة. والأهمُّ من كلِّ ذلك، وكما يوحي الاسـم، حاولت طريقةُ إعداد الميزانية هذه تقويـض فكرة وجود قاعـدة للميزانية لم تخضع للمناقشة، كما كـان صحيحاً في النموذج المتـدرج. ولا تتطلبُ الطريقـةُ في الواقع تبريرَ جميع النفقات في كـل عام؛ لكنها أجبرت المنظـمات عـلى تحديد مقدار الأموال التـي تحتاج إليها للاستمـرار في البقاء، ومقدار ما تحتـاج إليـه لمواصلة تقديم المستويات الحالية من الخدمـة. وكان هناك جانبٌ آخر من إعداد الميزانية على أساسٍ صفري؛ وهو أنها لم تفكر في إضافات الميزانيات من حيث النسبة المئويـة؛ بل بالأحرى من حيـث حُزَم الخدمات. وكانت وجهة النظر، وبكل دقة متناهية، هـي أنَّ إضافـة القليل هنا والقليل هناك قد لا يضيـف إلى مستويات الخدمة، في حين أن التفكـير بمستويات الخدمات الإضافية؛ سيجعلُ العملية أكـثر عقلانيةً. وكان لهذا الشكل من إعداد الميزانية بالتالي؛ علاقةٌ ما بحجم الميزانية التي كانت موجودةً في المملكة المتحدة خـلال سبعينيات القرن العشرين (Heclo and Wildavsky, 1974). ففي نظام الميزانية هذا؛ تمَّ اتخاذُ القرارات من حيث الخدمات المُقدَّمة بدلاً من المال، على الرغم من أنَّ هذا أدى إلى مشكلات كبيرة في المساءلة المالية للحكومات.

## الميزانية على أساس الاستحقاق:

استبدلـتِ العديدُ من الدول حالياً الميزانية النقديـة السنوية؛ لتحل محلَّها الميزانيةُ على أسـاس الاستحقاق (accrual budgeting). وكما ناقشنا أعلاه؛ فإنَّ الميزانيةَ النقديةَ لا تميل إلى الأخـذ في الاعتبار بالآثار الطويلة الأجل للقرارات التي تُتَّخَذُ في السنة الواحدة. وعلاوةً عـلى ذلك؛ لا تأخذ المحاسبةُ النقديـةُ بعين الاعتبار بشكلٍ كافٍ الأصولَ والخصومَ التي تنشأ عن طريـق البرامج العامة. فمن خلال تضمين تحليل التكاليـف الكاملة للبرامج العامة، في أيِّ عـامٍ من الأعوام وعبر الوقت؛ فإنه يمكن لصانعي القرار اتخاذُ قرارات أكثر استنارةً حول الآثـار المترتبة على النفقات، وكذلك حول الإيـرادات. وفي حين تحظى الميزانيةُ على أساس الاستحقـاق بالإشادةِ عموماً كوسيلة لزيادة العقلانيـة الشاملة لعملية إعداد الميزانية؛ فقد

تَــمَّ التشكيكُ فيها أيضاً؛ لأنهــا قد تقلل من سيطرة الحكومات، وربما بشكلِ البرلمانات بشأن الإنفــاق العام. وشأنها كشــأن تجارب ميزانية الحجــم (volume budgeting) في المملكة المتحدة؛ فإنه بمجرَّد اتخاذ القرارات؛ فإنها تبدو ذات طابعٍ مؤسسيٍّ، ولم تؤخذ بعين الاعتبار في السنوات اللاحقة. ولهذا السبب؛ ولأسبابٍ أخرى أيضاً، خفَّضَتْ ألمانيا الميزانيةَ على أساس الاستحقاق بعد تجربةٍ على مدى عِقْد من الزمان تقريباً (R. Jones and Luder, 2011).

وعلاوةً على القضايا السياسية المرتبطة بالميزانية على أساس الاستحقاق؛ فهناك مشكلاتٌ كبــيرةٌ في القياس يمكنها أن تقللَ من فائدة هــذه المنهجية (انظر أيضاً أدناه بشأن ميزانية الأداء performance budgeting). فربما يكون أهمها متعلقاً ببرامج التأمين الاجتماعي، وبخاصــة رواتب التقاعد. ففي حين قد يبــدو واضحاً أنَّ لدى الحكومات التزاماتٍ طويلةَ الأجــل؛ لتوفير المعاشات لمواطنيها؛ فإن هذه الحكومات تميلُ إلى عدم معاملتها كالتزامات ضمــن أنظمة الاستحقاق. والمنطقُ من حيث المبدأ عــلى الأقل؛ هو أنه يمكنُ للحكومات مثل الدول ذات السيادة أن تختارَ خَفْضَ أو إلغاء هذه الالتزامات (Blondal, 2003).

## ميزانية الأداء:

تُعتَــبَر ميزانيــةُ الأداء (performance budgeting) بمثابة المنهجية المعاصرة لإصلاح الميزانية، الذي يقتربُ إلى حَدٍّ كبيرٍ من بعض المحاولات السابقة لزيادة العقلانية الشمولية (انظــر: Robinson and Brumby, 2003). وكــما كان صحيحــاً بالنسبة لنظام الميزانية البرامجيــة، أو التخطيط، أو البرمجة وإعداد الميزانية؛ فإنَّ تخصيص الأموال يتصفُ بأن له ما يــبرِّره من خلال مخرجات البرامج الحكومية. وعلاوةً عــلى ذلك؛ فإنه يتمُّ قياسُ هذه النواتج كميًّا، ويمكن استخــدامُ مستويات التغيير من فترة زمنية إلى الفترة الزمنية التالية؛ لتقييــم أداء المنظمة العامة ولإعداد مخصصات الميزانيــة. وللوهلة الأولى؛ يبدو أنَّ هذه المنهجية في التعامل مع إعداد الميزانية تمثِّل طريقةً جيدةً للغاية للميزانية. فهي تركِّزُ على مــا تفعله الحكومة، ويمكنُ استخدامها لتحفيز المزيدِ مــن الفاعلية والكفاءة في الحكومة. وعلى الرغم من أنَّ هذه قد تبدو منهجيةً إيجابيةً؛ إلا إن هناك بعضَ الأسئلة المهمة أيضاً. ولعلَّ أهمَّها هو القياس (انظر: Bouckaert and Peters, 2002). فإذا كان لميزانية الأداء أن تعملَ بالشكلِ المطلوب؛ فنحن بحاجةٍ إلى أن نتمكنَ من قياس مخرجات ونتائج البرامج

الحكومية. ويبدو هــذا سهلاً نسبيًّا بالنسبة لبعض البرامج؛ مثل إنشاء الطرق؛ ولكنه أكثر صعوبةً بالنسبة للدفاع أو للسياسة التنظيمية.

كما أنَّ ميزانيةَ الأداء؛ مثلما هو الحال بالنسبة للإصلاحات التي تأتي من الإدارة العامة الجديدة؛ تؤكدُ على الكفاءة أكثر من القيم المهمة الأخرى داخل القطاع العام. ويميِّز هذا التركيــز على الكفاءة البرامــجَ التي يمكنُ قياسُ أدائها بسهولةٍ أكــبر، والتي تكون مكاسبُ الكفاءة بالنسبة لها ذات مستوًى أكثر جدوى. وعلى وجه الخصوص؛ قد يكونُ هذا النوع من طرق إعــداد الميزانية سلبيًّا وغير مفيد بالنسبة للبرامج الاجتماعية التي تعتمدُ بشكلٍ أكــبر على توفير خدمــات شخصية للمواطنين تنطــوي على تكاليف عمالــة عالية. ولدى ميزانيــة الأداء أيضاً فوائدُ وميزاتُ لبرامــج تتسمُ بأنها ذات فوائد تظهر بسرعة نسبية؛ في حــين أنَّ بعــض البرامج الناجحة قد تكون ذات آثار بطيئة قــد لا تظهر إلا بعد سنوات أو حتى عقود (Salamon, 1979). وأخيراً؛ لو استطعنا القيام بكافة الإجراءات التقنية، ماذا سنفعل بالمعلومات؟ فهل ينبغي لنا معاقبة المنظمات ذات الأداء السيئ من خلال تخصيص مــوارد أقل لميزانيتهــا؟ أم هل ينبغي لنا منحها المزيدَ من الموارد؛ حتى تتمكنَ من تحسين أدائهــا؟ فكلتــا الإجابتين المحتملتين تبــدو معقولةً. وهكذا؛ في حــين أنَّ هذه المنهجية في التعامل مع الميزانية قد تؤكدُ على ما تفعله الحكومات؛ إلا إنه توجدُ طريقة واضحة لربط صُنْع القرار الخاص بالميزانية بالمعلومات التي تُصبِحُ متاحةً.

## البحثُ عن ضبط الميزانية:

على الرغم من أنَّ العقلانية تمثلُ قيمةً مهمةً لاتخاذ قرارات بشأن الميزانية؛ فقد يكون من المهمِّ في بعض الحالات بكلِّ بساطة أن يتمَّ الحصولُ على نوع من ضبط الإنفاق. وقد حدث مثالٌ جيدٌ على تلك الحتمية في المملكة المتحدة؛ عندما أُستُبدِلَتِ المنهجيةُ العقلانيةُ لإعــداد ميزانية الحجم لتحلَّ محلَّها حدودٌ نقديةٌ مُصمَّمَةٌ؛ لإعادة تأكيد الضبط في الإنفاق العــام. وفي الآونــة الأخيرة؛ أدَّت الأزمــةُ الماليةُ التي بدأت في عــام ٢٠٠٨ إلى الحاجة إلى فــرضِ ضوابــط على الإنفــاق؛ إلا إنه يمكنُ القولُ بشكــلٍ عام: إنَّه مــن الصعبِ الحفاظُ عــلى استمرارية الضبط؛ نظراً للطبيعة التي لا يمكــن السيطرةُ عليها للعديد من النفقات، والالتزامات السياسية، التي يتمُّ إدخالها في الميزانيات الأساسية لمعظم المنظمات.

وعلى الرَّغم من أنَّ السياسيين يحاولون دائماً ضبط البيروقراطية، والإنفاق العام؛ إلا إنه كانت هناك فترتان رئيسيتان عندما حاولت فيها الحكوماتُ تحقيقَ قَدْرٍ أكبر من الضبط. فكانت الفترةُ الأولى في سبعينيات وأوائل ثمانينيات القرن العشرين حين كانت المناقشاتُ حول «إدارة التخفيض» مهمةً لفَهْم التحوُّلات في القطاع العام (Levine, 1978; see Bozeman, 2010). فبعد عقودٍ من النمو الاقتصادي والنمو في الإنفاق العام؛ أدَّى التباطؤ الكبيرُ في الاقتصاد إلى ظهور حاجة ملحوظة إلى ضبط الإنفاق. في ذلك الوقت؛ كان يُنظَر إلى هذا الحدث على أنه حدثٌ قصيرُ الأمد؛ إلا إنَّ المخاوفَ المتعلقةَ بالضبط استمرت. وكانت الموجةُ الرئيسيةُ الثانيةُ من التخفيضات في الميزانيات مرتبطةً بالأزمةِ الاقتصادية التي بدأت في عام ٢٠٠٨. وقد أُستُخدِمَتْ في هذه الفترة التقشُّفية العديدُ من الأساليب نفسها؛ لتقليل النفقات كما في الفترة السابقة، وكانت فيها العديدُ من النِّزاعات السياسية ذاتها حول التخفيضات (Lodge and Hood, 2012). غير أنَّ ما أدَّى إلى تميُّز هذه الفترة؛ أنها جاءت بعد عِدَّة عقود من المحاولات لإدارة الإنفاق العام، عندما كان هناك القليلُ من التباطؤ اليسير في الميزانيات العامة.

لا يمكننا استعراض جميع الأجهزة المختلفة المُستَخدَمة في جميع الدول التي كانت تواجه الأزمة المالية (ولكن انظر: Raudla, Savi and Randma - Liiv, 201). ومع ذلك؛ ينبغي أن نُلاحِظَ أنَّ العديدَ من هذه الآليات؛ كانت بعيدةً عن النموذج العقلاني كما يمكن تخيُّله. فمعظمها تَضَمَّنَ تخفيضاتٍ بسيطةً في الإنفاق في كافة المجالات، وإن كان ذلك غالباً ما ينطوي على حماية البرامج الاجتماعية والنفقات غير القابلة للضبط؛ مثل الفوائد المترتبة على الديون. لقد كانت هذه التخفيضات في الإنفاق تتعلقُ بذلك - ونقصد هنا إجراء الخفض - بدلاً من محاولة ابتداعِ نوع من الاستخدام الأمثل للأموال العامة.

## البحث عن المسؤولية السياسية:

يؤكد البُعْدُ الثالثُ لإصلاح الميزانية؛ على الرَّغبة في نقل عملية إعداد الميزانية بعيداً عن التكنوقراطية التي ميَّزَت العمليةَ في بعض الظروف، وقد تَمَّ البحثُ عنها في الكثير من الظروف الأخرى. وكان الغرضُ من هذه الإصلاحات؛ هو التأكيدُ على السيطرة السياسية والمشاركة السياسية. فالميزانيةُ عبارة عن وثيقة سياسية مهمة للغاية، ومن المهمِّ التأكيد

عــلى مسؤولية القادة السياسيين عــن تخصيصِ هذه الموارد العامــة. وإذا لم يكن القادةُ السياسيون هم المعنيون؛ فقد يكون الجمهورُ هو الذي يحاولُ السيطرةَ على تمويل البرامج؛ من خلال المزيد من المشاركة العامة المباشرة.

## الأغلفة:

اتجهــت عمليــةُ الميزانيةِ إلى التركيز عــلى مخصصات المنظـمات الفردية، وحتى على مخصصــات البرامج الفرديــة. وفي حين أنَّ هذا التركيز يمنحُ المشاركــين مباشرةً في عملية إعــداد الموازنة تأثــيراً كبيراً على المخصصــات؛ فإنه لا يُقدِّم للــوزراء المسؤولين عن إدارة الموازنــة تلــك الدرجةَ من السيطــرة. فنظامُ الأغلفــة في إعداد الميزانيــة envelope of budgeting، الذي يكونُ فيه التخصيصُ المبدئي للموارد في مجالات واسعة من السياسات؛ يسمــحُ للوزراء والجهات السياسية الفاعلة الأخرى بتشكيــل المخصصات النهائية. فنظامُ الميزانية هذا، الذي أُستُخدِمَ في كندا لفترة زمنية طويلة؛ لا يقتصر فقط على اتخاذ القرارات السياسية بشأن الأولويات النسبية للعناصر المختلفة - على سبيل المثال - في مجال السياسة الاجتماعيــة والصحية، ولكنــه يتطلبُ أيضاً إحداث توازن في الإنفاق في مجالٍ ما إذا كانت هنــاك زياداتٌ في مجالات أخرى. وقد كان هناك نظــامٌ مماثلٌ أُستُخدِمَ في أستراليا، أُطلِقَ عليــه اسمُ إعداد ميزانية المحافــظ (portfolio budgeting) مع التركيز على عملية ضبط إجــمالي النفقــات في مجال معين (Xavier, 197). وبالمثل؛ فــإنَّ نظامَ «الدفع الفوري» في الولايــات المتحدة الذي يُعرَف اختصاراً بالإنجليزية باسم (PAYGO)؛ تطلَّبَ من صانعي القــرار إحداث توازنٍ في النفقــات المتزايدة مع أيَّةِ تخفيضــات في برامج أخرى أو زيادة الإيرادات (Blondal, Kraan and Ruffner, 2003).

## الميزانية التشاركية:

في حــين شَــدَّدَت عمليةُ إعداد ميزانيــات الأغلفة على مشاركةٍ سياسيــة أكبر من قِبَل الــوزراء وربما المُشرِّعين في عمليــة إعداد الميزانية؛ كانت هناك حركــةٌ متناميةٌ تؤكدُ على زيادة المشاركة المباشرة في اتخاذ قرارات الإنفاق. وفي حين لا تزال هناك فرصٌ قليلةٌ نسبيًّا للمشاركــة المباشرة على المستــوى الوطني؛ فإنَّ إشراكَ الجمهور قد أخــذ طابعاً مؤسسيًّا

في الحكــم المحــلي في عددٍ من الدول. فقد بــدأ هذا الشكلُ مــن الديمقراطية التشاورية (deliberative democracy) في البرازيــل، وبشكلٍ أكثر تحديــداً في مدينة بورتو اليجري Porto Allegre (Wampler, 2010). وفي هذا النموذج؛ تبدأ سلسلةٌ من الاجتماعات في الأحيــاء ثم تتحركُ صعوداً إلى مستوى المدينة؛ حيث تتــمُّ مناقشةُ أولويات الإنفاق العام والتصويت عليها. وفي حين لا يتم النظرُ في النفقات الثابتة مثل الرواتب التقاعدية وخدمة الديون في هذه العملية؛ فإنَّ النفقات الأخرى - وربما البنية الأساسية على وجه الخصوص - تتــمُّ مناقشتُها وتحديدها إلى حَدٍّ كبير. وعلى الرَّغم من أنَّ الإجراءات الدقيقة قد تتباينُ، بين الدول أو حتى بين المدن؛ إلا إنَّ النمطَ العامَّ والأكثر شيوعاً للبداية في الحيِّ، ثم التحرك صعوداً في مؤسسات الدولة.

يبــدو أنَّ عمليةَ إعداد الميزانية التشاركيــة (participatory budgeting) قد حقَّقَت بعــضَ الفوائد في تخصيص المواردِ، وخاصــةً الإنفاق على البنية التحتيــة (Shah, 2007)؛ ولكنهــا بعيدةٌ كــلَّ البعد عن كونها علاجاً شاملاً لمشكــلات الميزانيات. ففي المقام الأول؛ لا يمكــن تغطيةُ جزءٍ كبــيرٍ من الميزانية؛ نظراً لأنها تُشكِّلُ التزاماتٍ مستمرةً. ولعلَّ الأهمَّ مــن ذلــك؛ أنه على الرغم من الانفتاح الذي تتسمُ به العمليــة؛ إلا إنَّ أفقر أفراد المجتمع لا يميلــون إلى المشاركة؛ بحيث إنَّ هــذه العملية ربما ليست ديمقراطيةً كما تبدو. وعلاوةً على ذلك؛ تميلُ هذه العملية إلى فصل المنظمات التي ستضطرُ إلى تنفيذ الميزانية عن عملية إعدادها، وربما لجَعْل التنفيذِ من خلال البيروقراطية العامة أكثر صعوبةً. وأخيراً؛ رغم أنَّ العمليةَ قد تكون ديمقراطيةً؛ إلا إنها قد لا تؤدي فعليًّا إلى الاستخدامِ الأكثر فاعليةً للموارد العامــة. وكما هو الحالُ في العديد من البدائل الأخرى بين العمليات، يبدو أنَّ هناك حالةً من التبادل في الأدوار بين «الديمقراطية» و«العقلانية».

## ملخص ونتائج:

تُمثِّــل الميزانيةُ عمليةً مهمةً للغاية بالنسبة للحكومة بشكلٍ عام، وللبيروقراطية العامة عــلى وجه الخصوص. وهــذه واحدةٌ من أقــدمِ الأنشطة في القطاع العــام، وعلى الرغم مــن هذه القرون التي مرَّت بها العمليةُ؛ إلا أنَّ هنــاك قضايا ومشكلات مستمرة. ولكنَّ هناك أيضاً جهوداً متواصلةً لإصلاح العملية، وإيجاد توازن ما بين قضايا العقلانية والقدرة

عــلى اتخــاذ القرارات في الوقت المناسب والسيطرة السياســة. وفي حين أنَّ عمليةَ إعدادِ ميزانية تتسمُ بفاعلية أكبر قد تبدو مهمةً بسيطةً نسبيًّا؛ فإنَّ حجمَ المهمة والقِيَم السياسية والاقتصادية المتنافسة العديدة؛ تجعلُ من إيجاد عملية فاعلة أمراً صعباً.

ولعــلَّ أهمَّ النتائج التي توَصَّلَت إليها أبحاثُ الميزانية؛ هي أنَّ العمليةَ لا يمكن أبداً أن تكون، ولا ينبغي لها أن تطمحَ إلى أن تكون عقلانيةً تماماً. فهناك العديدُ جداً من جوانب البرامج التي لا يمكن قياسها بشكلٍ كافٍ، وهناك الكثيرُ من العوامل السياسية المهمة المعنية التي تُؤخَذ في الاعتبار؛ لا تسمح لأيِّ حسابٍ بإجراء أيِّ عملية حساب عقلانية. وفي أحسنِ الأحــوال (انطلاقاً من وجهة نظر عقلانية)؛ سيتمُّ اتخاذُ القــراراتِ المتعلقة بالميزانية؛ من خلال العقلانية المحدودة؛ مما يعكسُ تعقيدَ المهامِّ، ومدى أهميةِ هذه المهامِّ في السياقات التنظيمية والسياسية، ومجموعة الأهداف المحتملة المعنيَّة.

# الفصل العاشر
# السُّلطة والديمقراطية

تحتــاجُ المنظماتُ الحكوميةُ إلى وجود قــدرة تنفيذية لديها؛ حتــى تتمكَّنَ من تنفيذ البرامــج والخدمــات التي تمَّ تكليفها بهــا. وتُعتَبَر مثلُ هذه القدرة عــلى التصرُّف - أيْ: القدرة على إنجاز المهام - أمراً بالغَ الأهمية بالنسبة لهذه المنظمات. ويرجعُ ذلك في جزءٍ منــه إلى أن تنفيذ قرارات الحكومة يُعتَبَر مســألةً ذات قيمة ديمقراطيــة؛ إذ يتمُّ انتخابُ الحكومــات؛ لتقوم بوَضْع السياســات وتنفيذها. كــما أنَّ القدرة التنفيذيــة مهمةٌ أيضاً؛ لأنَّ مثــلَ هــذا التنفيذ يُفتَرَض في كثيرٍ من الأحيان على أنه جــزءٌ لا يتجزأ من شرعية تلك المنظمات. فـ«القدرة التنفيذية» في ســياقِ القطــاع العامِّ؛ هي مجموعُ مواردها البشرية، والماليــة، والتنظيمية؛ إذ يقترنُ هــذا المجموع بولاية قانونية مهمتهــا تحديدُ الاختصاص والســلطة. وفي نفسِ الوقت؛ فإنه يتمُّ من خلال السُّــلطة السياســية تفويضُ هذه القدرة التنفيذيــة إلى القادة السياســيين والمنظــمات من قِبَل الناس في الانتخابــات العامة. وكما تمَّت الإشــارةُ عِدَّة مراتٍ في هذا الكتاب؛ فإنَّ البيروقراطية العامة تتمتعُ بســلطات كبيرة تمارسها على المواطنين والعملاء؛ حيث تتراوحُ هذه السلطات بين فرضِ الغرامات والرسوم إلى الحبــس وتســليم المجرمين. وهكذا؛ فــإنَّ البيروقراطيةَ العامةَ تمثِّــل تحدياً كبيراً أمام الديمقراطيــة؛ لأنها تتألفُ من عددٍ كبيرٍ مــن الخبراء الدائمين غير المنتخَبين، الذين هم على قَــدْرٍ عالٍ من المعرفة، ويتمتعــونَ في نفس الوقت بالقدرة على اتخــاذ قرارات قد يكون لهــا تأثــيرٌ عميقٌ على حياة عملائها. وتتمُّ مواجهة هذا التحــدِّي والتغلُّب عليه من خلال عمليات وإطارات واســعة للمساءلة؛ مما يعني أنَّ أيَّ بيروقراطي يستخدمُ السلطةَ العامةَ سيكون مسؤولاً عن تلك الإجراءات.

إن الثنائيةَ أو المعضلةَ التي ســيجري استكشــافُها في هذا الفصل؛ هــي ما إذا كنّا نريدُ تصميماً يجمعُ بين كونه مؤسســيًّا ودســتوريًّا لتلبية الأهداف المتعلقة بالسُّــلطة بشــكلٍ أســاسي، ونقصد بذلك قــدرة المنظمات العامة عــلى تنفيذ السياســات والبرامج، أو بدلاً مــن ذلــك، يتمُّ إعطاء الأولوية للاســتجابة السياســية والاجتماعية. وربمــا يريدُ معظمنا

كلا هذين التوجُّهــين؛ فهناك فضيلةٌ واضحةٌ ومنطقٌ في كلٍّ من هذين الهدفين. لقد كانت الإســتراتيجيةُ الدســتوريةُ في معظم أنحاء العالم الغربي تســعى إلى استيعاب التوترات بين الســلطة والديمقراطية، وتصميم العلاقة بين المؤسســات العامة؛ لضمان المراقبة الداخلية (أيْ: بين المنظمات) وتحقيق المساءلة أيضاً؛ إذ يُشكِّلُ نظام الولايات المتحدة الذي يُعرَف بـ «الضوابط والتوازنات» (checks and balances) بين الســلطة التشريعية، والرئاســة، والسلطة القضائية؛ مثالاً جيداً في هذا المقام. وفيما يتعلقُ بالرَّقابة الخارجية؛ فإنَّ الترتيبَ الأكثرَ أهميةً لضمان القدرات التي تُمنَح للمؤسسات الجماعية - وهو أمرٌ ضروريٌّ لقدرتها على الحكم - من قِبَل الجمهور؛ هو المســاءلة الانتخابية. وفي الواقع؛ وكما يشــير مولغان (Mulgan (2000: 563؛ فإنه إذا كانت القضيةُ الرئيسيةٌ للديمقراطية هي ضمانُ استجابة الحكومة لاحتياجــات الجمهور وما يفضِّلونه؛ فحينئذٍ تصبــحُ الديمقراطية في المقام الأول نظامــاً لضمان المســاءلة. ولن تكفي الولايــةُ الانتخابيةُ وحدها لضمان هذه الاســتجابة؛ بل يجبُ أن تكون هناك بعضُ الوســائل لمساءلة المســؤولين المنتخَبين عن أفعالهم أو عن تقاعسهم أيضاً في أدائهم لتلك الأعمال.

وتُعتَبَر المســاءلةُ موضةَ العــصرِ، أو كما يقول بوفينز وغودوين وشــيليمانز Bovens, Goodin and Schillemans: إنهــا «الكلمــة الطنانــة للحوكمة الحديثــة» (2014a: 1، للاطــلاع على نُبــذَة عن الموضــوع، انظــر: Shedler, 1999; Mulgan, 2000; Bovens, 2007; Bovens, Goodin and Schillemans, 2014b). وكما يحدثُ في كثيرٍ من الأحيان بالنسبة للقضايا التي تمَّت دراستُها ومناقشتُها على نطاق واسع؛ كان هناك بعضُ «التمدُّد» المفاهيمي (Sartori, 1970)، وليســت أبحاثُ المســاءلة حالةً استثنائيةً من هذه القاعدة. ويُميِّز مارك بوفينز Mark Bovens بين المســاءلة «الضيقة narrow» والمساءلة «الواسعة broad»؛ حيث تشــيرُ الفئةُ الأولى إلى القضايا الأكثر ارتباطًا مباشرةً بمســاءلة المســؤولين أو الإداريــين المنتخَبــين؛ في حين تشــملُ الفئةُ الثانيــةُ الشــفافية transparency، والأمن القانــوني legal security، وجميــعَ القيم الأخرى التي نميلُ إلى رَبْطهــا بالحكومة الجيدة (Bovens 2007; see also Mulgan, 2000).

كذلك؛ فإنَّ المساءلة «الواسعة» تُعتَبَر شكلاً تقييميًّا أكثر منه تحليليًّا للمساءلة ذاتها؛ في حين تُحدِّد المساءلةُ «الضيقة» بالمعنى القانوني العلمي؛ ما المساءلة؟ وكيف تتمُّ ممارستها؟

وهذا يعني أنَّ المســاءلة «الواسعة» لا تهتمُّ بالتحليل المُفصَّل لقضايا مُحدَّدة؛ ولكنها تهتمُّ بقَدْرٍ أكبر بالأنماط العامة للاســتجابة التي تجري في القطاع العام؛ إلا إنَّ المشكلة كما يشيرُ بوفينز (Bovens (2007؛ هي أنَّ الكثيرَ من الجدل المعاصر حول المساءلة يتعلقُ بالمساءلة «الواسعة» وليست «الضيقة»؛ وهو أمرٌ أدَّى إلى زيادةِ حالة الإرباك في النقاش الدائر حول هذا الموضوع. ومن المشكلات ذاتِ الصِّلة في هذا الشأن؛ هي أنه في حين أنَّ الإدارة العامة تعملُ على التشــديد على المساءلة القانونية الرَّسمية؛ فإن الإصلاحَ في مجال الإدارة العامة الجديدة يدعــو إلى المساءلة المبنيَّة على الأداء (انظر: الفصل الأول). ويستندُ النِّقاشُ هنا عــلى وجهة النظر التي ترى بأنَّ الإدارة العامة الجديــدةَ توفِّر مساءلةً أكثر وضوحاً وأكثر مبــاشرةً فيما يتعلــقُ بالأداء والتنفيذ؛ حيث يمكنُ للعملاء من خــلال الاختيار التعبيرُ عمَّا يفضلونه؛ وبالتالي القيامُ بمساءلةِ مُقدِّمي الخدمة.

يناقــشُ هذا الفصلُ؛ أولاً جوانبَ مختلفةً للمساءلة قبــل أن ننتقلَ إلى تحليل التعقيد المتنامــي للمساءلة الــذي ظَهَرَ في أعقاب إصــلاح الإدارة العامة الجديــدة، وكيف يمكنُ ممارســةُ أنواع المساءلة المختلفة (Willems and Van Dooren, 2012). فقد أصبحتْ مهــامُّ المساءلةِ أكثر صعوبةً؛ حيث أضحتِ الحكوماتُ تستخدمُ وبشــكلٍ متزايدٍ مجموعةً متنوعــةً من الأدوات التي تنطوي على إشراك الجهات الفاعلة في المجتمع والسوق لتقديم الخدمات العامة. ومن هذا المنطلق؛ ســنُسلِّط في هذا الفصل الضوءَ على مجموعةٍ واسعة من أنــواع المساءلة والأدوات التي توظفها بالإضافة إلى تأثيراتها المحتمَلَة. كما ســندرس إمكانيات تعزيز المشاركة العامة المباشرة في القيام بعملية المساءلة.

## الأشكال والصِّيغ العديدة للمساءلة:

تمثِّل المساءلةُ مفهوماً أساسيًّا في دراسة الإدارة العامة، وكذلك في الحكومة الديمقراطية على نطاقٍ أوسع. وربما يكونُ لممارسة الإدارة تأثيرٌ عميقٌ على العملاء والجمهور؛ وبالتالي يجبُ أن تخضع للتدقيق الشــديد من وجهة نظر قانونية. ولا تُعَدُّ هذه الرَّقابة ضروريةً فقــط لشرعية البيروقراطية؛ بــل إنها تمثلُ عنــصراً رئيسيًّا في عملية الدَّمــج الديمقراطي لــلإدارة، بالنظرِ إلى القدرة التنفيذية التي تتمتع بهــا الإدارة. ومن بين الآليات الرئيسية لمثل هذه السيطرة على السلطة التي تتمتعُ بها الإدارة هي - كما ذكرنا ســابقاً - المساءلة.

ولكــن لا بدَّ من القول هنــا: إنَّ معنى المساءلة كان قد تطوَّرَ بشــكلٍ ملحوظٍ على مدى العقديــن الماضيــين. وفي المعنى «العام» للمساءلة كما حدَّدَهــا بوفينز (Bovens (2007؛ أصبــح للمساءلة اليــوم الكثيرُ من المعاني المتعــددة، كما أصبحت الدعــوة تتمُّ إلى تقوية المساءلــة في بعض الأحيان على اعتبار أنها البلسم الشَّــافي لمجموعة كبيرة من المشــكلات التي تواجه الحكومات المعاصرة. ويمكنُ استخدامُ المساءلة لمعالجة قضايا الكفاءة؛ وكذلك شرعية الإجــراءات، ويمكنُ أيضاً اعتبارها مصدراً للشرعية عندمــا تكون مصادرُ الشرعية الأخرى ضعيفةً. وســنناقش المساءلةَ القانونيةَ الرســمية التقليدية قبل أن نقدِّم باختصار أنواعاً أخرى من المساءلة.

يؤكــدُ مارك بوفينــز (٢٠٠٧) على الطبيعــة التفاعليــة للمساءلة، ويقــترحُ أنه يمكنُ تعريــفُ المساءلة بأنها «علاقةٌ بــين جهة فاعلة (an actor) ومنتــدى (a forum)؛ حيث يكــون عــلى الجهة الفاعلــة الالتزامُ بشرح ســلوكه وتبريــره، ويمكن للمنتــدى أن يوجِّه أســئلةً ويُصــدِرَ الأحكام، وقد تواجــه الجهةُ الفاعلــةُ العواقبَ نتيجة ذلــك» (Bovens, 2007: 450). ويحيــطُ هــذا التعريــف بالعنــاصر الأساســية التي تكــوِّنُ المساءلة؛ فهي تركِّــزُ على الجهــة الفاعلة؛ كــما أنَّ المساءلة تكون ضمــن نوعٍ من المنتديــات، وتتضمنُ ما يفيد بأن تحميلَ شــخصٍ المسؤوليــة؛ يعني أنها عمليةٌ عامة؛ وســيتمُّ في هذه العملية أيضــاً إصدارُ الأحكام؛ كــما يمكنُ إيقاعُ العواقب المحتملة على الجهــة الفاعلة التي كانت قــد تجاوزت القواعد التي تُحدِّد وضعها (انظر أيضاً: Mulgan, 2000). وبالنسبة لمعايير المساءلــة هذه؛ فإننا قد نضيفُ كذلك قائلين بأنَّ المنتــدى مستقلٌّ عن الجهة الفاعلة التي تخضع أفعالها للتقييم.

تشــيرُ المساءلةُ إذاً إلى العمليات والأدوات التــي يستطيعُ من خلالها المستوى السياسي للحكومة؛ ضمانَ أنَّ الإدارة العامة تعملُ ضِمنَ حدودها المُحدَّدَة دســتوريًّا وقانونيًّا، وأنَّ أعمالها تتمُّ بالطريقة المُحدَّدَة لها. فالمسؤولون المنتخَبون بدورهم مُساءلون أمام الحكومة؛ بحيث إنَّ إســاءة اســتخدام المنصب العام قد يُكلِّف السياسيَّ كثيراً؛ بحيث لا يُعَاد انتخابه ليتبــوأ هــذا المنصب (انظر: Day and Klein, 1987). وهكــذا؛ تكون المساءلةُ في بعض الأحيــان عمليةً مباشرةً، وأحيانــاً غير مباشرة، وهي عمليةٌ متتابعةٌ مــن الرَّقابة الداخلية والخارجية. وهكذا قد تبدو نظريةُ المساءلةِ واضحةً إلى حَدٍّ ما. ومع ذلك؛ فإنَّ محاســبةَ

المؤســسات والموظفين البيروقراطيين تمثِّــلُ تحدياً كبيراً للمسؤولــين المنتخَبين وللجمهور بشــكلٍ عام. وكما ســنناقشُ خلال هذا الفصل؛ فإنه يمكنُ وَصْفُ المشــكلة الأساسية على اعتبار أنها مشــكلةٌ بين جهة التفويض الرئيسية والوكيل (principal - agent problem)؛ حيــث يكونُ الوكيلُ مسؤولاً أمام جهة التفويض، الذي بدوره يكون مسؤولاً أمام مستوى أعلى من الإدارة أو الجمهور. وتحدث المشكلاتُ؛ نتيجةً لعدم تناسق المعلومات بين جهة التفويــض الرئيسيــة والوكيل؛ مما يعنــي أنه لن تكونَ لدى جهة التفويــض معرفةٌ كاملةٌ بإجراءات الوكيل مع الاستمرار في المساءلة عن تلك الإجراءات.

## المساءلة القانونية الرسمية:

بنــاءً عــلى وجهة نظــر الإدارة العامة؛ فإنَّ أهمَّ نــوع من أنواع المساءلــة؛ هو المساءلة القانونية الرسمية (formal - legal accountability) (Peters, 2014). ويجري هذا النوعُ مــن المساءلة عند تقييم أداء الموظف العام بالنظــر إلى القواعد التي تُحدِّد السلوك الإداري القانــوني؛ خاصةً في أثناء قيام مثل هذا الموظف بممارســةِ السلطة القانونيــة. وإذا تبَيَّنَ أنَّ الموظفَ العام يتصرفُ بشــكلٍ يتضارب مع تلــك القواعد؛ فسيتمُّ تأنيبه من قِبَل المستويات العليــا للبيروقراطية. ويمكــنُ أن يتضمن ذلك اتخاذَ مجموعةٍ من العقوبات؛ مثل: الغرامة، أو الإيقاف عن العمل، أو إنهاء الخدمة، أو الشروع في إجراءٍ من إجراءات العدالة الجنائية.

وهكــذا؛ فإنَّ خطــورةَ الفعل المُرتكَب مــا هي إلا جانبٌ واحدٌ مــن جوانب المساءلة القانونية الرســمية. وفي بعض السلطات القضائية؛ تقوم المساءلة القانونية الرَّســمية أيضاً بالتمييــز بين مختلف أنواع القضايا. ففي السويد على ســبيل المثال؛ أُعِيدَ تعريفُ التهمة القانونيــة الرئيسية التي تُوجَّه ضد الموظف العام الذي يُسيء اســتخدامَ المنصب العام في ســبعينيات القــرن العشرين؛ بحيث لم يُطبَّق ذلك إلا على الخدمــات العامة التي تتمُّ فيها ممارســةُ السلطة القانونية. إنَّ هذا النوع من المساءلة، في العديد من النواحي؛ هو النوعُ المبــاشر تماماً للمساءلــة، وهو يتسمُ أيضاً بعدم وجودِ أيِّ نوعٍ من الغموض فيه. وتشــيرُ القواعدُ التي تتمُّ بموجبها مراجعةُ الإجراءات الإدارية؛ على سبيل المثال: القانون الإداري، أو القوانــين التي تُعرّف الإجراءات الملائمة من قِبَــل العاملين في القطاع العام، إلى ما يُمكنُ اعتباره حالات مخالفة شديدة؛ مثل: الفساد أو إساءة استخدام المناصب العامة.

وفي معظم الدول؛ يوجد هناك شكلٌ من أشكال القانون الإداري الذي يجري فيه تحديدُ كيفيةِ تطبيق المديرين للقانون، وكيف ينبغي أن يُعِدُّوا القوانين ويتخذوا قراراتٍ بشأنها؟ فعلى سبيل المثال: يُعبِّر قانون الإجراءات الإدارية (Administrative Procedures Act) في الولايات المتحدة؛ عن القواعد الخاصة بوَضْع القوانين، وعن أداء المحاكم الإدارية (Kerwin and Furlong, 2011). وفي حين أنَّ قواعد البيروقراطية هذه تظلُّ تؤدي إلى قضايا دستورية (constitutional issues)؛ فإنَّ القانون الإداريَّ يُطبَّق بشكلٍ عام وتُتَّخَذُ قراراتٌ بشأنه ضمن البيروقراطية نفسها، ويميل إلى التركيز على العملية أكثر من الجوهر. ومع ذلك؛ فإنَّ الدولَ التي تَتَّبِعُ التقليد النابليوني (Napoleonic tradition) تستخدمُ مؤسساتٍ مثل مجلس التنمية (Conseil d'Etat) لضمان أن تكونَ الإجراءاتُ داخل الإدارة قانونيةً أيضاً.

## المساءلة السياسية، والديمقراطية:

تُستَخدَم المساءلةُ القانونيةُ الرسمية لتقييم ما إذا كان الموظفون العموميون قد أدوا عملهم وَفْقاً للقواعد الرسمية التي تُحدِّد طريقةَ عمل البيروقراطية. فالمساءلةُ السياسيةُ والديمقراطيةُ - حيث في بعض الأحيان يُستَخدَم مفهوم «الانتخابية electoral» - تشيرُ إلى الممارسة التي يُقَيِّمُ بها الجمهور أداء المسؤولين المنتخَبين. ولا ترتبطُ القضايا الرئيسية في هذا النوع من المساءلة إلى حَدٍّ كبيرٍ بشرعية أداءٍ سياسيٍّ منتخَبٍ ولكنها تهتمُّ أكثر بالدرجة التي نَفَّذَ بها الوعودَ التي قد قطعها على نفسه خلال الحملة الانتخابية (Nauren, 2011). ولكي يكونَ هذا النوع من المساءلة فعَّالاً؛ فإنه يتعيَّنُ على المسؤولين المنتخَبين أن يشرحوا أعمالهم وأن يُظهروا استعداداً للإجابة (answerability) على نطاق أوسع (Shedler, 1999; Bovens, 2007 Diamond and Plattner,). ويعني هذا الاستعداد للإجابة؛ أنَّ المسؤولَ المَعْنيَّ المنتخَب يجبُ أن يلتزمَ بإشراكِ الناخبين؛ إما بشكل مباشر أو عبر وسائل الإعلام (انظر المزيدَ بشأنِ وسائل الإعلام أدناه)، وبتقديم تفسير وتبرير لأفعاله. وقد يبدو هذا واضحاً جداً؛ لكن لدى السياسيين أحياناً بعضُ الحوافز؛ لكي لا يكونوا صريحين بشأن أدائهم. وفي بعض الأحيان؛ تكون النتيجةُ النهائيةُ للإجابة هي تبادل الحديث بين صحافي حازم مُصمِّم على فضح أخطاء السياسيين والأحكام السيئة من جهة،

وسيـــاسي مدرب بوسائل الإعلام؛ بحيث يُصِرُّ «على أقوالـــه» من جهةٍ أخرى، ويكون ذلك على حساب التوضيح والمساءلة الديمقراطية.

تُعتبَر المساءلــةُ الديمقراطيــة (democratic accountability) عمليةً معقدةً للغاية. والمثير للاهتمام هنا هو ما تمَّ التوصلُ إليه بشـــأن المسؤولين المنتخَبين؛ إذ وُجِدَ أنَّ هؤلاء المسؤولـــين قد أوفوا بالالتزامات التي كانوا قد قطعوهـــا على أنفسهم للناخبين في الحملة الانتخابية إلى حَدٍّ كبير، وربما بشكلٍ أكبر مما توقعه العديدُ من المراقبين (Naurin, 2011). وفيما يتعلقُ بالمساءلة؛ فقد تكمُنُ المشكلةُ الكبرى في تحديد الدرجة التي يمكنُ بها تقديمُ المـــبرِّرات التـــي تُفسِّر عـــدمَ تنفيذ الوعود التي كـــان أولئك المسؤولون قـــد قطعوها على أنفسهـــم. فعـــلى سبيل المثـــال: خلال الأزمة الماليـــة العالمية التي بدأت عـــام ٢٠٠٧؛ كان عـــلى معظم الحكومـــات إجراءُ إعادة تقييم سياسة إنفاقهـــا، وإحداث تخفيضات كبيرة في الميزانية. وفي الغالب؛ كان ذلك التغيُّر في السياسة يعني انحرافاً عن الالتزامات الانتخابية، أو على الأقل كان يشيرُ إلى حدوث تغييرٍ كبيرٍ في السياسة؛ ذلك التغيير الذي لم يتم الإعلان عنـــه خلال الحملة الانتخابية. أما المسألةُ التي ينبغي على الناخبين تحليلها في هذا الوضع عندمـــا يقومون بمساءلـــة السياسيين؛ فهي ما إذا كانت الاستجابةُ تِجـــاه الأزمة تُمثِّل مبرراً كافيـــاً لعدم الوفاء بما تَمَّ قطعـــه من وعود في أثناء الانتخابـــات. وفي الواقع؛ يمكنُ القولُ بـــأنَّ عدم الاستجابة بقوة تجاه الأزمة يمكنُ أن يَصِلَ إلى درجة إهمال المسؤولية السياسية (political responsibility). وهكـــذا؛ فـــإنَّ العلاقةَ بين الوعود التي كانت قد قُطِعَت في أثنـــاء الحملة الانتخابية وإستراتيجية الحزب والتغييرات في الـــشروط المُسبَقَة لتنفيذ تلك الوعـــود تُعتبَر معقدةً، وإنَّ تحليل تلك العلاقة من أجل إثبات المساءلة؛ يتطلبُ معلوماتٍ أكثر تفصيلاً، ومهاراتٍ تحليليةً أكثر مما يمتلكه الناخبُ العادي.

وتتفاقـــمُ حِدَّةُ هذه المشـــكلات بفعل سياسات المساءلة؛ إذ ستتهـــمُ أحزابُ المعارضة الأطـــرافَ الحاكمـــة؛ بأنها قامت بخَرْق الوعـــود التي كانت قد قدَّمتهـــا للناخبين؛ في حين ستقـــول الأحزابُ الحاكمة التي تتـــولى المسؤولية: إنَّ المعارضةَ تقـــومُ بتقديمِ وعودٍ غير واقعيـــة؛ التي إذا مـــا نُفِّذَت؛ فإنها ستُعـــرِّضُ اقتصاد البلاد للخطر. ومـــرةً أخرى؛ سيجدُ الناخبُ العاديُّ صعوبةً في فهم مثل هذه القضايا والمناظرات. وعلاوةً على ذلك؛ قد تُركِّز

أحزابُ المعارضة على انحرافات بسيطة نسبيًّا؛ لإحراج الحكومة، في حين تعمدُ إلى تجاهل بعض القضايا السياسية الأساسية.

وباختصــارٍ؛ في الوقت الذي تُعتَــبَر فيه المساءلةُ الديمقراطيةُ أو الانتخابيةُ جزءاً لا يتجزأ من الحكم الديمقراطي؛ إلا إنها في نفس الوقت تُمثِّل عمليةً صعبةً أيضاً. كما أنَّ الوضع الذي تكون فيه لدى الأحزاب السياسية حوافز لمبالغتها في إنجازاتها والتقليل من حجمِ فشــلها؛ يضيفُ فقط نوعاً من التعقيد لهذه المهمة. وعلاوةً على ذلك أيضاً؛ تُستَكمَل هذه الأشكالُ السياسيةُ للمساءلة بآليات قانونية يمكنُ استخدامها أيضاً لمساءلة الإدارة العامة عن أفعالها.

## المساءلة والمسؤولية وأخلاقيات الإدارة العامة:

نعــودُ الآن إلى عمليات المساءلة الداخليــة (internal accountability processes)، التــي تجــري ضمن إطار الإدارة العامة؛ من أجل مناقشــة ذلك النــوع من المساءلة الذي يحــدث في الحالات التي لا يكون فيها أحدُ موظفي الخدمة العامة قد تصرَّف بما يتعارضُ مــع القواعد القانونية؛ ولكنــه تصرَّف على نحوٍ غير ملائم فقط. فعــلى سبيل المثال: قد يكــون التصرُّف انطلاقاً مــن سوء التقدير عند التعامل مع أحــد العملاء؛ ما هو إلا مجرَّدُ تــصرُّف غير مناسب، ولكنه لا يرقى إلى درجة اعتبارِ أنه غير قانوني. وهذا يعني أنَّ هناك العديــدَ من المناطــق الرمادية في هذا النوع مــن المساءلة؛ حيث يكــون من غير الواضح فيــما إذا كــان إجراءٌ معين من قِبَل أحــد الموظفين البيروقراطيين يجبُ أن يستلزمَ شــكلاً ما من أشــكال العقوبــات. فعندما يتمُّ التعامــلُ مع هذه الحالات الأقــل خطورةً (التي يمكــن القول: إنها الأكثرُ شــيوعاً أيضاً) من الممارسات الإداريــة الخطأ من حيث المساءلة؛ فإننــا نَجِدُ أنَّ الآليات الأخــرى غير القوانين الرَّسمية أو القواعــد الأخرى تكتسبُ أهميةً أكبر. ولا يتمُّ توجيه العمل اليومي للموظفين العاملين في القطاع العام بالقوانين والقواعد الرَّسميــة فحسب؛ بل يتمُّ توجيهه أيضــاً بقواعد السلوك الأخلاقي؛ إذ يتمُّ تأهيلُ موظفي القطــاع العام اجتماعياً؛ بحيث يتولــون القيامَ بوظائف تُحدِّدها قيمُ وقواعد دقيقة، أو ما يُطلِــق عليه مارش وأولســن(1989) March and Olsen «مَنْطِــق الملاءمة» (Iogic of appropriateness). ويتســمُ هذا المنطقُ بأنه عمليةٌ مستمرةٌ؛ إذ يُعادُ إنتاجه؛ من خلال تفاعــلات النظراء، ويجــري تكييفه مع التغيُّرات التي تحدث مع مــرور الوقت في طبيعة

القضايا التي تتعامل معها المنظمة، وفي طبيعة احتياجات عملائها، وبرامج الجهات الأخرى، ومـا إلى ذلك. والفكرة الأساسيةُ هنا هي أنَّ عمليات التأهيل الاجتماعي (socialization processes) هذه تُوضِّح الجوانبَ المعيارية للإدارة العامة، أيْ: السلوك الإداري المحدد.

علاوةً عـلى ذلك؛ لدى معظم المنظمات العامة اليوم قواعـدُ أخلاقية أو قواعدُ سلوكٍ تهدفُ إلى تكملة الأُطُر التنظيمية التي تُطبَّق على جميع المؤسسات العامة. وتساعدُ مثل هذه القواعـد الأخلاقية هذا الإطار القانوني للإدارة العامـة؛ بحيث يضمنُ تأمين حدوث المساءلة. ويُحدِّد كينشـين (٢٠٠٧) خمـسَ قيم؛ هي: الإنصافُ (fairness)، والشـفافيةُ (transparency)، والمساءلـةُ (accountability)، والكفـاءةُ (efficiency)، وتضـاربُ المصالح (conflict of interests)؛ بحيث تمثلُ القيم الأخلاقية الأساسية التي ترتبطُ مباشرةً بالمساءلـة. وهناك صعوبةٌ بالغةٌ في تعريف هذه القيـم من الناحية القانونية، ومع ذلك؛ فهي جوهريةٌ للروح والسلوك العام وللمساءلة أيضاً. وقبل ظهور الإدارة العامة الجديدة، تَـمَّ الحفاظُ على هذه المعايير والقِيَم ضمن إطار البيروقراطية العامة. إلا إنه ومع تعرُّض البيروقراطية العامة للقِيَم التي تستند إلى السوق (market - based values)؛ كانت هناك مواجهةٌ لتلك العملية الداخلية لصالح المزيدِ من القِيَم التي تستندُ إلى السوق مثل الكفاءة.

وهكذا؛ فقد أدَّى الإصلاحُ المبكرُ للإدارة العامة الجديدة في تسعينيات القرن العشرين إلى نشـوءِ نقاشٍ واسع النطاق حول الأخلاقيات في الإدارة العامة (انظر على سبيل المثال: Frederickson, 1993). وقـد يرجعُ ذلـك جزئيًّا إلى حقن القيم والأفكار التي تستندُ إلى السـوق التي تنطوي عليهـا الإدارةُ العامة الجديدة، ومن ناحيةٍ أخرى إلى الروابط الأوثق بـين القطاع العـام وقطاع الأعمال الخاص، من خـلال العقود على سبيـل المثال. غير أنَّ المدافعين عن الإدارة العامة الجديدة قد يختلفون مع النقد القائل بأنَّ الإدارة التي تستندُ إلى السوق قد أدَّت إلى تعقيد المساءلة (انظر: الفصل الثاني). وكانت وجهةُ نظرهم للرَّد عـلى ذلك تقول بأن الإدارة العامة الجديدة أدَّت إلى تقوية المساءلة وتعزيزها؛ ليس فيما يتعلـقُ بالمستويات العليا من البيروقراطيـة أو المسؤولين المنتخَبين؛ بل بالأحرى من خلال الاختيار الذي يستندُ إلى السوق؛ ذلك الاختيار الذي يلجأ إلى استخدامه العملاءُ المفوضون الذين لديهم التمكين (empowered customers). وسوف نعود إلى هذه المناقشة لاحقاً في هذا الفصل.

قـد تتعارضُ أحياناً القيودُ السياسية المفروضـة على البيروقراطية، والضوابط المعيارية من خلال القواعد الأخلاقية؛ مما يجبرُ موظفَ الخدمة العامة كفردٍ على اللجوء إلى خيارات صعبـة. والمثال الأكثرُ وضوحاً على ذلك؛ هو عندما يتلقى الموظف الحكومي أمراً من قِبَل أحـد رؤسائه السياسيين، وهو ما يعتقدُ الموظف العام أنه غيرُ قانوني أو غير أخلاقي. فأيُّ شـكلٍ من أشـكال المساءلة أكثر أهمية، وأيُّها يجبُ أن يمتثل الفردُ له؟ وبالمثل؛ قد يشعرُ موظـفُ الخدمة العامة بمسؤولياتٍ تجـاه كلٍّ من عملاء البرنامـج والقوانين التي يجري تنفيذُها، وهي مشكلةٌ تنشأ غالباً لدى الموظفين البيروقراطيين الذين يتعاملون مع الجمهور بشكلٍ يومي (Meyers and Vorsanger, 2003).

## المساءلة من خلال المشاركة العامة:

يتمثلُ النوعُ النهائيُّ للمساءلة الذي سنناقشـه في هذا الجزء من الكتاب؛ بفكرة تعزيز المساءلـة عن طريـق جَلْب ممثلين للجمهـور إلى عملية صُنْع السياسـات وإلى حَدٍّ ما إلى الإدارة. وقـد جَـرَّبَ عددٌ كبيرٌ من الدول في جميع أنحـاء العالم على مدى عقود الانفتاح مشـاركة المواطنين في مختلف الأشـكال والمنتديات؛ إذ تحققُ هذه المشـاركةُ العديدَ من الأهداف للحكومة؛ فهي تسهِّل إبداء الملاحظات الجديدة التي تجري في قضايا السياسات؛ كـما تعملُ على بناء الثقة والشرعيـة للحكومة؛ وتسمحُ للحكومة بالاستفادة من الخبرات المتخصصـة خارج الحكومة؛ كما تعمـل على زيادة فهم الناس للمشـكلات التي تواجهها الحكومات في توزيع بنود الميزانية بين المشاريع المهمة؛ وذلك كله على سبيل المثال لا الحصر (Blomgren Bingham, Nabatchi and O'Leary, 2005).

ينـدرجُ نـوعُ المساءلـة، الذي يمكـن أن تقدِّمـه المشـاركةُ العامةُ ضمن مـا يسميه بوفينـز (٢٠٠٧) بالمساءلـة «الواسعـة»؛ فهي تؤدي إلى نشـوء ميادين وقنـوات جديدة للشـفافية والاستجابة، وربما إلى حَدٍّ أكبر من المساءلـة بمعنًى علمي أكثر. ومع ذلك؛ فقد كانــت التجاربُ في كثيرٍ من الأحيان إيجابيةً، وكانت المشـاركة العامة، على سبيل المثال في الميزانية التشـاركية؛ قد أصبحت ذات طابعٍ مؤسسيٍّ في العديد من الحالات. وكانت هذه الحالـة قد بدأت في مدنٍ في البرازيل؛ إذ توفِّر هذه الآلية للمواطنين فرصة تشـكيل بعض جوانـب الميزانية العامة عـلى الأقل، وكذلك التعليقُ على الإجـراءات الحكومية السابقة.

كما ساعدت وسائلُ الإعلام الاجتماعيــة والإنترنت؛ على نشــوء منتديــات جديدة؛ حيث يمكنُ للجمهور إبداءُ ملاحظاتهم بشأنِ الخدمة العامة واختيار السياسة. ويَستَخدم العديدُ من البرامج الحكومية الآن استطلاعات رضا المواطنين (أو العملاء) عبر الإنترنت على سبيل المثــال، كما تتسمُ مثل هذه البرامج بأنها منفتحةٌ على مجموعةٍ من الاتصالات الإلكترونية الأخرى. وكما ذكرنا في الفصل الأول؛ تستخدمُ الحكوماتُ المحليةُ في بعض المناطق الأسترالية خدماتِ الإنترنــت؛ لتسهيل مساهمة المواطنين في القضايا المتعلقــة بالميزانية. وفي الصين وإندونيسيــا؛ يمكن استخــدامُ تطبيقات الهواتف الذكية؛ للإبلاغ عــن سوء نوعية الخدمة العامة أو حالات الفساد المشــتبه بها (للاطلاع بشكلٍ عام، انظر: M. B. Brown, 2006). ويبدو أنَّ هذه الأشكالَ من المشاركة والمساءلة؛ ذات أهمية خاصة بالنسبة للأنظمة الأكثر استبداديةً؛ حيث تكون آلياتُ المشاركة المعتادة غائبةً أو يتم تجاهلها.

## المساءلة أم السلطة؟

يبــدو أنَّ الجمهورَ في معظم الدول يهتمُّ أكــثر بزيادة مساءلة الحكومة مقارنةً بضمان حصــول الحكومة عــلى السُّلطة والقدرة التي تحتاجها لتنفيــذ الحوكمة. وقد يكون هذا الدافع للبحثِ عن مزيد من السيطرة على الوظائف العامة؛ مظهراً لغياب الثقة في الحكومة والمسؤولين المنتخَبين. إلا إنه في الوقت نفسه؛ سيلجأ الجمهور نفسه إلى الحكومة في أوقات الأزمات (Hibbing and Theiss - Morse, 2002). وهكذا؛ فإنَّ ضمان امتلاك الحكومة للموارد القانونية والمالية والتنظيمية اللازمة لتقديم برامجها؛ هو في حَدِّ ذاته قضيةٌ محلّ نــزاع. وتجدرُ الإشــارةُ إلى أنَّ العديدَ من الحكومات على مــدى العِقدين الماضيين؛ كانت قد أجرت تخفيضاتٍ في موظفيها الأساسيين، وهي إستراتيجيةٌ قد تبدو غريبة؛ نظراً لتزايد تعقيدِ القضايــا التي تواجهها هذه الحكوماتُ والحاجــة المتزايدة للتنسيق (Peters and Savoie, 1998).

والقضيــةُ هنا هي أنه على الرَّغم من عدم وجود عملية حسابية بعينها محصلتها صفر بين قدرة الحكومة ومستوى المساءلة؛ إلا إنَّ هناك كميةً متزايدةً من تلك القدرة موجودة في الفرع التنفيذيِّ للحكومة، أو يتمُّ التعاقدُ عليها مع جهاتٍ فاعلة في القطاع الخاص أو مع شركــاء اجتماعيين؛ حيث يتــمُّ التفاوضُ على السُّلطة وضبطهــا، وبالتالي تصبحُ المساءلة في

شكلها التقليدي عمليةً أكثر تعقيداً؛ مقارنةً ببناء القدرات الداخلية (in - house capacity building). وقد يؤدي التأكيدُ على قدرة الحكومة إلى تعريضِ المساءلة للخطر؛ في حين أنَّ تعزيزَ المساءلة قد يقودُ الحكومة إلى تقديم المزيد من الخدمات الداخلية؛ مما قد يؤدي إلى ارتفاع التكاليف. وسنرى الآن كيف أنَّ بعض القضايا التي ناقشناها أعلاه تظهرُ في الإدارة العامــة المعــاصرة (contemporary public administration). ومرةً أخرى؛ لا ينحصر تركيزُنا على المساءلة بهذا المعنى؛ بل أيضاً على كيفية تطوير الحكومات المعاصرة للسُّلطة والقدرة التنفيذية، ودرجة قيام هذا الإصلاح بمساعدة المساءلة أو إرباكها.

## ممارسة المساءلة:

انتــشرتْ الأدبيــاتُ المتعلقةُ بالمساءلة على مدى العِقديــن الماضيين (انظر: Mulgan, 2000; Bovens, Goodin and Schillemans, 2014b)؛ إذ ينشــغلُ العلــماءُ والباحثون اليوم بقضايا المساءلة أكثر من أيِّ وقتٍ مضى. فهناك اليوم أيضاً مجموعةٌ واسعةٌ من هذه القضايا أكثر مما رأينا في وقت سابق؛ إذ تتسمُ هذه الزيادة الكبيرة في المساءلة بأنَّ لها عدةَ تفســيرات. ويرتبطُ البعــضُ منها، كما ذكرنا سابقاً، بإصــلاح الإدارة العامة الجديدة التي تتحدَّى ضمنيًّا (وأحياناً صراحــةً) خصوصية منظمات القطاع العام ليس فقط من الناحية الإدارية؛ ولكن أيضاً من الناحية المعيارية.

## المساءلة وإصلاح الإدارة العامة الجديدة:

كــان أحدُ الأسباب المهمة التي تُفسِّر الاهتمامَ المتزايد بالمساءلة؛ هو أنواع مختلفة من إصــلاح الإدارة العامة الجديــدة. وبالنظر إلى أنَّ المساءلة التقليديــة داخل البيروقراطية العامــة تتمُّ من الأسفل إلى الأعلى، ومن البيروقراطيــة إلى القيادة السياسية؛ فإنَّ الإصلاحَ الذي يُمكّن المديرين ضمن المستوى المتوسط والمؤسسات المستقلة ذاتياً والعاملة بنشــاط؛ سيؤثر أيضاً على المساءلة.

لقد كان الهدفُ من إصلاح الإدارة العامة الجديدة؛ يتمثلُ في إنشاء خدمة عامة تختلفُ في كثــيرٍ من النواحي عــن الإدارة العامــة التقليديــة (Goldfinch and Wallis, 2009; Christensen and Laergreid, 2011a؛ انظر أيضاً: الفصل الثاني). ويتضمنُ هذا الإصلاحُ

عدداً من العناصر المختلفة، التي تنطوي بطرق مختلفة أيضاً على مساءلة أكثر تعقيداً. وقد كان القاسمُ المشــتركُ هو فصل السياسة عن العمليات التي أدَّت إلى نشــوء مشــكلة جهة التفويض الرئيسية والوكيل بين المسؤولين المنتخَبين والبيروقراطية، وبالتالي إمكانية وجود مشكلة محتملة في المساءلة. ومع تزايد عدد الجهات الفاعلة، التي غالباً ما تكون مأخوذةً مــن قطاعــات مختلفة من المجتمع، وفصــل عملية صُنْع السياسات عــن عنصر العمل في الحكومة؛ تصبح المساءلةُ عمليةً بالغةَ التعقيد (Janzt and Jann, 2013). وتكمنُ المشكلةُ الرئيسية في أنَّ عمليات المساءلة التقليدية تندفعُ من المستويات الأدنى إلى المستوى الأعلى للبيروقراطيــة، ومن المستوى الأعلى لــلإدارة إلى المستوى السياسي. وتضمنُ هذه العملية أن يكــونَ الأشــخاصُ المنتخَبون مسؤولــين في النهاية عن قــرارات البيروقراطية وأفعالها.

وقد كان أحــدُ الأمثلةِ على إصلاح الإدارة العامة الجديدة؛ هو إنشــاءُ جهات تنفيذية مستقلــة لتنفيذ البرامج والسياسات (Pollitt and Talbot, 2004; Pollitt et al., 2005; Verhoest et al., 2012). وقــد اهتــدى هذا الإصلاحُ إلى الاعتقاد بأنَّ فصل السياسة عن العمليــات؛ سيوضِّح هذه الأدوار الخاصــة بها، ويساعدُ في تمكين مديــري الخدمة العامة ويفتــح أيضــاً نقاطَ اتصــالٍ جديدة بين الحكومــة والمجتمع. ومع ذلك؛ عــلى الرغم من استقلاليتهــا؛ تبقى الجهاتُ، من الناحية النظرية على الأقل، مسؤولةً أمام الإدارة الرئيسية لكلٍّ منها، ولا يؤدي التفويضُ بالسلطات إلى التخلُّص من هذه المساءلة. ومع ذلك؛ يعملُ التفويضُ على تعقيد المساءلة بشكلٍ كبير؛ فكيف يمكننا، على سبيل المثال، إثبات ما إذا كان ينبغي إلقاءُ اللوم على جهةِ التفويض بشــأنِ أحد البرامج، ونقصد بذلك الإدارة أو الوكيل، أيْ: الجهــة (انظــر: Pressman and Wildavsky, 1974)؟ وفيما يتعلق بإدارة الأعمال العامــة (public management)؛ فإنَّ المشكلةَ هنــا هــي أنه إذا كانت الإدارات ستختارُ إستراتيجيــةً معاكسة، وتمنحُ هذه الجهات حريةَ تقديــرٍ محدودة فقط للقيام بمراقبة عن كثــب لأنشطتهــا - فإنَّ تلك الإستراتيجيةَ من شأنها أن تــؤدي إلى حَدٍّ كبيرٍ إلى القضاء على الهــدف المرجوِّ من الإصلاح. ويبرزُ نوعٌ آخــر من مشكلة المساءلة، وإن كان متصلاً بالأمر أيضــاً؛ نتيجة تزايد استخدام المنظمات الواقعة على الحدود بين القطاعين العام والخاص في المجتمــع. وتعملُ هذه المنظماتُ المختلطــة (hybrid organizations) على توفير هيكل للشراكــات، أو الشبكات، أو الأشكــال الأخرى من التعاون بين القطاعــين العام والخاص.

وهنــاك مجموعةٌ من هذه الهياكل؛ من حيث الجهات الفاعلة المشاركة، والقوة التنظيمية للترتيب التعاوني، وكذلك من حيث الغرض من المنظمة «المختلطة».

والمثــالُ المألــوفُ جداً لهــذه المنظمات؛ هو الشراكــاتُ بين القطاعين العــام والخاص؛ حيــث تحشدُ الجهاتُ الفاعلةُ العامــةُ والخاصةُ المواردَ نحو تحقيقِ هدفٍ مشترك. وكثيراً مــا تُستَخدَم الشراكاتُ بــين القطاعين العام والخاص على المستــوى العالمي (Bexell and Morth, 2010) والمستوى المحلي للنظام السياسي (Pierre, 1998). ففي هذه الشراكات؛ يكــون الحفاظُ على المساءلة أكثر صعوبــةً. ويتمثلُ المنطقُ الأساسيُّ للشراكة بين القطاعين العام والخاص في دمــج الموارد العامة والخاصة؛ لكن هذه الإستراتيجية تُعقِّدُ المساءلة إلى حَدٍّ كبير؛ لأنَّ الجهات السياسية الفاعلة لا تملك سوى وسائل غير مباشرة للتحكُّم في كيفية تــولِّي الشراكة لإنفــاق المال العام أو استخدام السلطة العامــة (انظر: Acar, Chao and Yang, 2008). والأهــمُّ من ذلك؛ هو أنَّ التعاقــدَ الخارجيَّ، وطَرْحَ المناقصات التنافسية، والعوامــل الخارجية للعناصر التشغيلية في القطاع العام؛ قد أدَّى إلى مشكلاتٍ في المساءلة (Mulgan, 1997). فالتعاقــدُ الخارجــيُّ كإستراتيجية لتقديم الخدمات يأخذُ المشكلةَ بين جهــة التفويض والوكيــل إلى مستوياتٍ أعلى؛ لأنه لا يشملُ فقــط الفصل بين عملية صُنْع القرار والتنفيذ، ولكن أيضاً؛ لأن هذا الترتيب يمرُّ عبر الحدود بين الدولة والسوق. ويمكنُ أن يكــونَ جَلْبُ المتعاقديــن إلى تقديم الخدمات العامة في كثيرٍ مــن الأحيان؛ إستراتيجيةً فعَّالــةً لخَفْضِ التكاليف؛ مثلــما أنَّ الاعتمادَ على الموظفين المؤقتــين بدلاً من توفير جميع الخــبرات باستمرار في كشوف الرواتب العامة؛ يخلقُ قوةَ عملٍ أكثر مرونةً، وقد يساعدُ في خَفْضِ تكاليف الرواتب. أمَّا الجانبُ السلبيُّ؛ فهو أنه يجعلُ المساءلة أكثر تعقيداً. فلو أنَّ أحدَ المتعاقدين قدَّم خدماتٍ ثَبُتَ أنها رديئة الجودة؛ فكيف يمكننا التأكُّد مما إذا كان هذا نتيجــةَ ضعفِ المشتريات العامــة (public procurement)، أو سوء إدارة العقود (poor contract management)، أو ما إذا كــان ذلك بسبب عدمِ قيام المتعهد الخاص ببساطة بتنفيذ ما ورد في العقد؟

ولعــلَّ الأمرَ الأكثرَ صعوبةً؛ هو أنه من الصعبِ كتابةُ العقود في المجالات السياسية؛ مثل الخدمات الاجتماعية التي يمكنها أن تعملَ بشكلٍ كافٍ على تفصيلِ أنواع الرِّعاية والاهتمام التــي يَلْزَمُ العاملون الاجتماعيون استخدامها عنــد التعاملِ مع مجتمعٍ ضعيفٍ من العملاء؛

إذ يعتمــدُ التعاقــدُ الفعَّالُ على القدرةِ عــلى تفصيلِ متطلبات المتعهِّد، وفــرض أداءٍ مُحدَّد (specific performance)، في المحاكــم إذا لــزم الأمر. وقد يكــونُ من السَّهلِ القيامُ بذلك في أحــوالٍ؛ مثــل إنشاء طريق أو حتــى عند تصميم طائرة مقاتلة؛ ولكــن ذلك يكون صعباً للغاية بلا شــك بالنسبة للخدمات البشرية عندما يكون «المُنْتَــجُ» غامضاً جداً والمواد الخام (الأشخاص) شديدة التغيُّر. ومرةً أخرى؛ يأتي في جوهر هذه المشكلات الترتيبُ القائمُ بين جهة التفويــض والوكيل؛ ذلك الترتيبُ الذي يَفْصِلُ بين صُنْعِ القرار والقدرة التنفيذية. فالمساءلة التقليدية - كما سبق ذكــره - تسمحُ للسياسيين بالسيطرة على كبار الموظفين البيروقراطيين الذيــن بدورهم يمكنهم مساءلة الموظفين الحكوميين من المستوى الأدنى. كما أنَّ المؤسسات المستقلــة والمتعاقدين الخاصين؛ يكسرون تلــك السلسلة من المسؤولية التقليدية والمساءلة. فــإذا كانــت الإدارة العامة الجديدة قد عزَّزَت المساءلة التقليديــة؛ فإنها قدَّمَت أيضاً بعضَ الآليــات البديلة التي يمكنُ مــن خلالها مساءلة مُقدِّمي الخدمــات والمسؤولين المنتخَبين في المشهد الإداري للإدارة العامة الجديدة. دعونا ننتقلُ الآن إلى تلك القضية.

## الإدارة العامة الجديدة كعملية مساءلة بديلة:

توفِّــرُ الإدارةُ العامةُ الجديــدةُ بكلِّ وضوحٍ المساءلةَ؛ ولكن هذا النوع الذي تقدمه من المساءلــة نوعٌ مختلفٌ إذا مــا قُورِنَ بالمساءلــة التقليدية، التي تهتمُّ أساســاً بكيفيةِ قيام الحكومــة والبيروقراطيــة العامة بإجراء مداولاتها، ومن ثَمَّ التوصــلُ إلى قراراتها. وتتجه المساءلــةُ في نمــوذج الإدارة العامة الجديدة في المقام الأول؛ نحــو ما يقوم النظامُ السياسيُّ بتنفيــذه (انظر: Heinrich, 2002). ويمكــن القولُ: إنه مما لا شك فيه أنَّ البيروقراطية العامة التــي شكَّلَتها الإدارةُ العامةُ الجديدةُ ستظلُّ حريصــةً وتجتهدُ دون كللٍ؛ من أجل معاقبة المخالفات الإدارية، وانتهــاك القواعد (Peters, 2003)، ولكن التركيزَ سيكون على قيــاس الأداء، وتقديم بيانــات الأداء لزبائن الخدمات العامة، والاختيــار من بين مُقدِّمي الخدمــات المتنافسين؛ لتنفيذ ما يــرادُ تنفيذه. وقد تَمَّ انتقادُ قيــاس الأداء والإدارة بكلِّ حــق من عدة زوايا مختلفة لتسبُّبهــا بحالاتٍ تُعتَبَر مرضيــة في الإدارة العامة (انظر على سبيل المثــال: Christensen and Laegreid, 2001, 2011a, 2011b; Heinrich, 2002; Radin, 2006). ويعنــي التركيــزُ على الأداء؛ أن يتمَّ توجيــه الاهتمام إلى ما يجري قياسه (Bevan and Hood, 2006)، وبالفعــل؛ فإنــه يمكــنُ التشكيكُ بالفكــرة الكاملة لتقديم

الخدمــات العامــة. وعلى الرغم من هذه الملاحظات المهمــة؛ إلا إنه يبدو من الواضح أنَّ الإدارة العامــة الجديدة قد ساعدت السياسيين والموظفــين البيروقراطيين، وربما الجمهور العام أيضاً على التركيز على الأداء والتنفيذ وجودة الخدمات العامة المقدَّمة.

كما دفعت الإدارة العامة الجديدة باتجاه الزيادة في عددِ المنظمات التي تتمثلُ مهمتها الوحيــدة في تقييم أداء المنظمات الأخرى. فتوفُّر بيانات الأداء على الإنترنت - على سبيل المثــال - في المــدارس أو المستشفيات؛ يمكــنُ أن يساعدَ العملاء على اللجــوء إلى خيارات مدروســة بشأن الخدمات التي يجبُ استخدامهــا. فيمكنُ لأولياء الأمور على سبيل المثال بناءُ قراراتهم بشأنِ المدرسة التي يريدون إرسال أطفالهم إليها بناءً على تقارير الأداء هذه، تماماً كما يمكنُ للمريض الاختيارُ من بين مستشفيات مختلفة لإجراء عملية بالاعتماد على بيانات الأداء. وهكذا يمكننا التفكير في قياس الأداء كشكلٍ من أشكال المساءلة التي تستندُ إلى جانــب الطلب من الأداء في التوصل إلى حكمها؛ إذ يمكن القول هنا: إنَّ الكيانات ذات الأداء العــالي تحظى بزيادة الطلب وزيادة مشتريــات الميزانية؛ في حين ستلاحظُ الكياناتُ التــي تتصفُ بسجــل أداء ضعيف انخفاضــاً في الطلب وإجراءات تخفيــض في ميزانياتها. إنها عملية مساءلة مباشرة أكثر مقارنةً بالعملية الأكثر إرهاقاً؛ حيث يتمُّ الرفع بتقارير عن مُقدِّمــي الخدمة ذوي الأداء الضعيف إلى القيــادة السياسية التي بدورها تكون في موضع المساءلة أمام الناخبين.

ومع ذلــك؛ فقد أثبتت مثلُ هذه العمليــات التي يجري فيها في أثناء عمليات التفتيش «شتــم، وتحقير، ولوم» مُوجَّــه إلى مُقدِّمي الخدمات ذوي الأداء المتــدني - أنها تؤدي إلى استجابــات مختلفة على نطاق واسع لدى مُقدِّمي الخدمــات المُستَهدَفين. وتتفاوتُ هذه الاستجابــات من حَشْد طاقات العمل إلى الشعور بالذُّعــر أو تقديم الاستقالات (للاطلاع عــلى أحوال المــدارس في هذا الجانب، انظــر Elstad, 2009). وتكمنُ المشكلة، باختصار، في أنَّ بعــض مُــزوِّدِي الخدمة يعملون في بيئات اجتماعية صعبة جداً أكثر من غيرها، أو في بيئــةٍ تتسمُ بأنها أكثر استعداداً لمواجهة هذه التحديــات أكثر من غيرها. فقد يكون شتمُ وتحقــيرُ إحدى المــدارس التي تَرِد بشأنها تقاريرُ بتَــدَنِّي درجاتها، ضمن الحديث عن بيئة المدارس؛ بهــدف معاقبةِ مؤسسة عامة دون الأخذ في الاعتبــار الكامل بالظروف المُسبَقة لتقديــم خدماتها. كما يمكــنُ لذلك أن يكونَ وسيلةً للسياسيــين والموظفين البيروقراطيين

لإبعــاد أنفسهم عــن المساءلة؛ لعدم قيامهــم بمعالجة تلك الظـروف الاجتماعية الصعبة في المقــام الأول (Radin, 2006). وهكذا؛ فبالنسبة لجميــع الأمراض التي تفترضها إدارةُ الأداء؛ يبدو وكأننا لم نحصل أبداً على وَصْفٍ أفضل لأداء الحكومة مما نفعله اليوم، وتُعتَبَر هــذه المعرفة شرطــاً أساسيًّا مسبقــاً للمساءلــة (Heinrich, 2002). وترتبطُ مثل هذه الأمراض بشكلٍ رئيسٍ بإدارة الأداء؛ أيْ باستخدام بيانات الأداء وجمع تلك البيانات كأداة غــير مباشرة لتوجيه مُقدِّمي الخدمات ومراقبتهم؛ في حين ترتبطُ أقل بجمع البيانات التي تقيس الأداء بحَدِّ ذاته.

وهناك نظامٌ مــن المساءلة يجري تطبيقه عن طريق قيــاس رضا العملاء (customer satisfaction)؛ حيث يلجأ مُقدِّمو الخدمات العامة بشكلٍ متزايد إلى استخدام استطلاعات الرأي لقياس درجة رضا العملاء. وكما هو الحال في بيانات الأداء؛ فغالباً ما يتمُّ نَشْرُ نتائج الاستطــلاع هذه عــلى الموقع الخاص بالجهــة المعنية على الإنترنت. كــما يمكن استخدامُ البيانــات الخاصة برضا العملاء كمتغــيرٍ في عملية تحديد الأجور؛ مما يمنح الموظفين حافزًا لضمان رضا عملائهم عن الخدمة التي يتلقونها. وكما هو الحال بالنسبة لاستخدام بيانات الأداء لمعاقبــة أو مكافــأة مُقدِّمي الخدمــات الذين يقومون بعملٍ جيــد أو سيئ بشكلٍ استثنــائي؛ فإنَّ هذه الاستطلاعات توفِّر للسياسيــين والمديرين ملاحظاتٍ فورية من مُتلقِّي الخدمــات العامة. وبالنسبة للعمــلاء؛ تُعَدُّ الاستطلاعاتُ فرصــاً للتعبير عن الشكاوى أو الرضــا تجاه هذه الخدمات. ومرةً أخرى؛ وبدلاً مــن الاقتراب من المسؤولين المنتخَبين في محاولــة لتحسين جودة الخدمة؛ فــإن جاذبية الدراسات الاستطلاعية تتمثلُ في أنها تسمح للعميــل بتقديم ملاحظات فورية. ومــع ذلك؛ قد لا تكون هذه الملاحظات الفورية بديلاً عن التحليل المتعمق والتقييم لقضايا السياسة العامة.

ولكــن السؤالَ الذي يطرحُ نفسه هنــا؛ ما مدى أهمية رضا العملاء في تقديم الخدمات العامــة؟ إذ ينبغي لنا أن نكونَ واعين لتنوُّع هذه الخدمات. فالوصول إلى رضا العميل عن الخدمــات التي تقدِّمها المدارس والمستشفيــات، على سبيل المثال، يبدو مناسباً (ولكن ليس بالكامل) للقياس باستخــدام الاستطلاعات؛ ولكن ماذا عن المحاكم أو الوكالات التي تصدرُ تصاريــح البناء وغيرها من المجالات التي تُمــارِس فيها الخدمةُ العامــة السلطةَ القانونية؟ وعلاوةً على ذلك؛ فإننا نحتاجُ إلى إدراك الفرق بين مصالح العملاء الأفراد والمصلحة العامة

الأكــبر. فمن المُرجَّــح أن يكونَ العميلُ الــذي لديه طلب البناء الــذي وافق عليه مجلس البلديــة؛ عميلاً يشعر بالرضا، ولكن البناء قــد يؤدي بمجموعة كبيرة من المواطنين إلى عدم الشعــور بالرضا. ويقــدم بريان بروير Brian Brewer (2007) وجهة النظر المهمة التي مفادها أنَّ «النموذج الاستهلاكي يقومُ على وجهة نظرٍ ضيِّقة لما يشكل المساءلة العامة. فمن خلال توجيه الكثيرِ من الاهتمام إلى تحقيق رضا العميل؛ فقد يتمُّ تقويضُ قيم مهمة خاصة بالعدالــة والإجراءات القانونية الواجبــة، والتي تُعتَبَر أساسيــةً للحوكمة الرشيدة (good governance) ولوضــع مواطنة (citizenship status) الأفراد في مجتمعاتهم» (Brewer, 2007: 555؛ انظر أيضاً: Pierre, 1995b؛ Aberbach and Christensen, 2005).

**وخلاصــة القول؛** لقد عزَّزَت الإدارةُ العامةُ الجديــدة المساءلةَ في كثيرٍ من الأحيان، أو على الأقل فتحت قنواتٍ جديدةً يمكــنُ من خلالها مساءلة المسؤولين المنتخَبين والموظفين العاملــين في القطاع العــام. ومع ذلك؛ فإنَّ هذا النوع الجديد مــن المساءلة؛ هو في المقام الأول مساءلة «واسعة» بحسب المصطلحات التي يستخدمها بوفينز؛ فهي لا تهتم بالمساءلة الرَّسميــة – القانونية؛ بل تتعامل مع استخدام العملاء لبيانات الأداء، وما إذا كان العملاء راضين عن جودة الخدمات. وبالمثل؛ فمن وجهة نظرٍ ديمقراطية يمكننا أن نرى أنَّ الإدارة العامــة الجديــدة قد زادت من عددِ نقــاط الاتصال بين العملاء والقطــاع العام، وبالتالي ساعــدت عــلى زيادة مشاركة المواطنين مــع الدولة. ولكننا نرى أيضــاً أنَّ هذا النوع من المشاركة على اعتبار أنه يمثلُ نوعاً ضيِّقاً وفردياً؛ إلا إنه ليس خطاباً عاماً للديمقراطية.

## الدور المتغير للإعلام:

بالترافــق مع التطور المستمــر للإدارة العامة الجديدة، لا سيــما قياس الأداء والإدارة؛ أصبحــت وسائل الإعلام عواملَ أكثر أهميةً في عمليــة المساءلة؛ طالما كانت هذه الوسائل أساسيــةً لمساءلــة الديمقراطيــة، ولهــا دورٌ أساسيٌّ في الحكــم الديمقراطــي للتدقيق على السياسيــين والموظفين البيروقراطيين ومساءلتهــم (Schillemans, 2012; S. Jacobs and Schillemans, 2016; Peters, 2016). وقد تَمَّ إكمالُ هذا الدورِ التقليدي لوسائل الإعلام مــع مرور الوقت من خلال نطاقٍ أوسع من التدقيــق الذي يترافقُ تماماً مع ظهور الإدارة العامــة الجديــدة (Djerf - Pierre, Ekström and Johansson, 2013). وهنــا يمكننا

القــولُ: إنَّ قياس الأداء ونَشْر بيانــات الأداء عبر الإنترنت؛ قد ساعد بشكلٍ كبيرٍ في مسألة التغطية الإعلامية للقطاع العام. وقد ساعدت إستراتيجية «الشتم، والتحقير، واللوم» التي أُستُخدِمَــت في تحديد مُقدِّمي الخدمات الضعفــاء (Elstad, 2009)؛ على زيادة التوسُّع في التغطية الإعلامية (media coverage).

وفيما يتعلقُ بالمساءلة؛ كان للتحوُّل الإعلامي (mediatization) ليس فقط في السياسة؛ بل في المجتمع ككل تأثيرٌ كبيرٌ على العلاقة بين وسائل الإعلام والمسؤولين المنتخَبين (Esser and Strömbäck, 2014). فعــلى الرغــم مــن أنَّ وجهةَ النظر بشــأن التحوُّل الإعلامي تُعتَــبَر واسعةً ومعقــدةً؛ إلا إنَّ التحليلَ الحاليَّ يركزُ على السِّجــال بين السياسيين ووسائل الإعــلام فيما يتعلقُ بِمَــنْ يجبُ أن يُحدِّد شكلَ تغطية وسائل الإعــلام، وبالتالي ما إذا كان التحول الإعلامي يُحقِّق المساءلة التقليدية (انظر: Schillemans, 2012, S. Jacobs and Schillemans, 2016). وبشكــلٍ عام؛ وعلى مدى العقود القليلة الماضية؛ أصبحت وسائلُ الإعــلام أكثرَ حَزْماً وأقلَّ خضوعاً للسلطــة، كما أنها تمكَّنَت من تحقيق نجاحٍ كبيرٍ في فرض أسلوبها على المشهد السياسي وليس العكس. فإذا كانت وسائلُ الإعلام قبل ٢٠ سنة مَضَتْ تــأتي إلى الاجتماعات الصحفية عندما يقــوم السياسيون باستدعائهــا؛ فإنها في هذه الأيام تَشْهَــدُ وضعاً يميلُ أكثر إلى أن يقومَ السياسيون بجدولة مؤتمراتهم الصحفية؛ لتتناسب مع الجــدول الزَّمني لوسائل الإعلام. ومرةً أخرى؛ يُعَدُّ هذا مجالاً بحثياً واسع النطاق؛ ولكن يبــدو أنَّ مــؤشرَ ميزان السيطرة قد تحــوَّل ليكونَ في صالح وسائل الإعــلام. ويُنَبِّئُنَا هذا التطــوُّر مباشرةً بقــدرة وسائل الإعلام على مساءلة السياسيــين والموظفين البيروقراطيين؛ فعــلى سبيل المثال: يبدو أنَّ هناك الآن مزيداً من الاهتمام بالتقارير الجذَّابة عن الفضائح أو الأخطــاء التي يرتكبها السياسيون؛ في حين أنَّ هنــاك اهتماماً أقلَّ بالتحليل الأكثر عمقاً لأداء الوظائــف العامــة (Djerf - Pierre, Ekström and Johansson, 2013). وتتألفُ معظمُ الأخبار التي تُبَثُّ على وسائل الإعلام الآن من مقتطفات قصيرة؛ بدلاً من القيام بأيَّة محاولة لشرح القضايا المعقدة وتوسيع النقاش العام حول تلك القضايا.

عــلاوةً على ذلك؛ بما أنه تجــري ممارسةُ الكثير من المساءلــة الانتخابية في الواقع من خــلال وسائل الإعلام؛ فــإنَّ هذه الإستراتيجية المتغيرة للإعلام قــد تؤدي إلى إضعاف هذا الشكل المُحدَّد للمساءلة. وتُعتَبَر التقاريرُ التي تقومُ وسائل الإعلام بإعدادها عن السياسة

والإدارة؛ متحيــزةً وَفْقاً لصيغــة الوسيلة المُتَّبَعَة، وللميول الشخصيــة، والمنطق الإعلامي فيــما يتعلقُ بما يعتبره الصحفيون المحترفون تقاريــرَ إخبارية جديرة بالاهتمام، والتي قد لا تشمل القضايا التي من شأنها أن تسهمَ في المساءلة الانتخابية.

وهكــذا؛ فإنَّ الأشكالَ الجديدة للمساءلة التــي فرضتها الإدارةُ العامةُ الجديدة، والتي شكَّلَتهــا وسائلُ الإعلام؛ هي بالضرورة المسائلــةُ كما تجري ممارستها في السوق، وليس في المجــال السياسي للمجتمع. ففي التحليــلِ المفيدِ الذي يُقدِّمُــه ألفريد هيرشمان Alfred Hirschman، حول كيفية استجابة العملاء والزَّبائن في مجالات مختلفة من المجتمع تِجاه التراجــع في الخدمات والسِّلــع (Hirschman, 1970)؛ فإنه يشيرُ مع بعض الإحباط إلى أنَّ «الصــوت» - الذي كان ألفريد قد نظر إليه على أنه «عملٌ سياسيٌّ بامتياز» - كان يُستَخدَم بشكــلٍ مقتصدٍ للغاية؛ في حين كان «الهروب» يمثلُ الإستراتيجية المفضلة؛ «فالشخصُ الذي لم يحــظَ إلا بتدريــبٍ قليلٍ في الاقتصاد؛ ربما يقترحُ بسذاجــة أنَّ أفضل طريقة للتعبير عن الآراء هــي النطقُ بهــا بصوتــه!» (Hirschman, 1970: 16–17). وبعبــارة أخرى؛ فإنَّ المساءلــةَ التقليدية تتعلــقُ أساساً بممارسة النطق بالصوت، في حــين تعتمدُ صيغةُ الإدارة العامة الجديدة على نظرية السوق، وبالتالي تُشدِّد على وجود مخرج.

## ملخص ونتائج:

غالباً ما يُنظَر إلى المساءلةِ في النِّقاش المعاصر؛ على أنها مجموعٌ يضمُّ كلَّ القيم الإيجابية التي نسبغها على الحكومة، ونقصد بذلك: الشفافية، والشرعية، والسيطرة على السياسيين والموظفــين البيروقراطيين. ولم يكن لدينا قَطُّ الكثيرُ من البيانات والمعلومات حول الإدارة العامــة كما لدينا اليــوم؛ وهو الأمرُ الذي يعنــي أنَّ الشروطَ المُسبَقَــة للمساءلة الفاعلة؛ يجــب أن تكونَ جيــدةً. وبالفعل؛ فإنَّ قياسَ الأداء، وهو حجــرُ الزاوية في الإدارة العامة الجديدة، يُحدِّد المؤسسات العامة ذات الأداء العالي، وتلك المؤسسات ذات الأداء المنخفض، ويتيــح للعملاء والزبائن اختيــارَ مُزوِّد الخدمة الذي سيستخدمونــه بطريقة إستراتيجية. وبشكلٍ عام؛ تُعتَبَر الخدمةُ العامةُ أكثرَ شفافيةً من أيِّ وقت مضى. ويتمثلُ القاسم المشترك بــين مختلف آليات المساءلة البديلــة الناشئة في أنها تركزُ بشكلٍ حــازم على أداء القطاع العــام وقدرة العملاء والزبائن على تحسين هذا الأداء عن طريق الاختيار الإستراتيجي بين

مختلــف مُقدِّمي الخدمات. ويبــدو أنَّ هناك القليلَ من القلق بشأن المعضلة التي كنا قد أشرنــا إليها في مقدمة هــذا الفصل بين بناء قدرة الحكومة وسلطتهــا من جهة، ومساءلة هــذه السلطة من جهةٍ أخرى. وقد يكون هذا مرتبطاً بالاتجاه العام في العديدِ من الدول بانخفــاض الثقة في الحكومة والمسؤولــين المنتخَبين؛ إذ كلما كانت الثقةُ المؤسسيةُ ضعيفةً؛ كــان المواطنون أكثرَ انتقائيةً في السَّماح للحكومة بتقويــة قدرتها التنفيذية، وزادت رغبةُ أولئك المواطنين على تعزيز المساءلة.

ويرتبطُ التمييزُ بين الإدارة العامة (public administration)، وإدارة الأعمال العامة (public management) (انظــر: الفصل الثاني) إلى حَدٍّ كبــيرٍ بذلك التمييز بين الشَّرعية المستنــدة إلى المدخلات والمخرجــات (output - based legitimacy). فمن ناحيةٍ؛ فإنه ضمــن النمــوذج التقليديِّ للإدارة العامــة؛ حيث يكون هناك إشرافٌ سيــاسيٌّ وثيقٌ على البيروقراطية، وحيث تُقدَّم الخدمــات بأقلِّ قدرٍ من التعاون مع الشركاء المجتمعيين؛ فإنَّ الشرعيــةَ تُستَمَدُّ بشكلٍ ساحقٍ من ناحية المدخــلات في النظام السياسي. وفي سياق إدارة الأعمال العامة، من ناحية أخرى؛ حيث تكون الترتيباتُ التعاونيةُ شائعةً، ويتمتع المديرون بقدرٍ أكبر من الاستقلالية في علاقتهم بالقيادة السياسية؛ فإنَّ الشرعيةَ تحصلُ بشكلٍ أساسيٍّ مــن خلال الرِّضا عن الخدمــات والفرص المتاحة للعملاء لإشراك مُــزوِّدِي الخدمات فيها بشكلٍ مباشر.

في هذا الفصل؛ تَمَّ تسليطُ الضوء على التوتر القائم بين حاجة الحكومة إلى بناء وإعادة إنتاج القدرات والسلطة من أجل الحكم من جهة، وتطوير المساءلة لمراقبة كيفية ممارسة هــذه القدرة والسلطة من جهــةٍ أخرى. وتتوقفُ قدرةُ الحكومة على الحكم إلى حَدٍّ كبيرٍ عــلى قدرتها على حَشْد العنــاصر الفاعلة في بيئتهــا الخارجية. وفي الوقــت نفسه؛ تبقى المساءلــةُ تركِّز بشدة على الوظائف العامــة، واستخدام السلطة العامــة والأموال. وهنا تكمنُ مشكلةٌ متناميةٌ، بالنظر إلى الطبيعة التعاونية المتزايدة للحوكمة وتقديم الخدمات؛ فالخدمــةُ العامــةُ وإلى حَدٍّ ما السلطة أيضــاً تُستَمَدُّ من التعاون مــع الجهات المجتمعية الفاعلة التي لا يمكن مساءلتها. وبالتالي؛ فإننا نعرفُ إلى حَدٍّ ما أكثر من أيِّ وقتٍ مضى عن مسائل تبدو أقل أهميةً بالنسبة للمساءلة الفاعلة والسليمة.

# الفصل الحادي عشر
# الاستنتاجات: الإدارة العامة الجديدة

يُقــدِّمُ الفصــلُ الأخيرُ من هذا الكتاب عَرْضاً موجزاً يَصِفُ فيــه التحليلَ الذي تَمَّ حتى الآن، ويدعونا إلى التفكيرِ مليًّا بما يعنيه كلُّ هذا؛ من حيث الاتجاه الذي تســيرُ فيه عمليةُ تطور الإدارة العامة. فعلى الرَّغم من أنَّ هذا النِّقاش سيكونُ بطبيعة الحال مجرَّدَ تكهنات؛ إلا إننا نعتقدُ أنَّ مسارَ التغيير حتى الآن يُقدِّمُ أدلةً حول أيِّ الجوانبِ من المنظمة، والأدوار الرئيسية للبيروقراطية العامة التي من المُرجَّح أن تكونَ محورَ الإصلاح المرجوِّ في المستقبل. وعلى نفس القَدْرِ من الأهمية؛ يجبُ أن ندركَ أنَّ هذا هو الأمرُ السائدُ بقَدْرِ ما هو تحليلٌ تجريبــيٌّ؛ إذ يــدورُ ذلك حول الهــدف المرجوِّ من إجراء هذا الإصــلاح. وإلى حَدٍّ ما؛ فإنَّ للدخول في مثل هذه المناقشة التي تتسمُ بروحٍ من المعرفة؛ يُشكِّل قيمةً في حَدِّ ذاته؛ لأننا نعتقــدُ أنَّ جانباً كبيراً من الإصلاح الذي تَــمَّ في البيروقراطية على مدى العِقدين الماضيين؛ قد تجاهل الجوانبَ الســائدةَ للخدمة العامة: أهدافها، وعلاقتها بالمواطنين والسياســيين، وميزاتهــا الفريدة التي تُميِّزها عن المنظــمات الأخرى، وطريقة عملها، والقيم المهنية التي ترعاهــا. ولا يمكننا تحديدُ العيوب التي تعاني منهــا الإدارةُ الحاليَّة، تماماً كما لا يمكننا أن نتنبأ بالذي سيحدثُ (أو ما نعتقد أنه سيكون مساراً للتطور المرجوِّ) دون الابتعاد عن تلك الجوانب السائدة للإدارة العامة.

كما نؤمنُ بأنَّ النقاشَ حول مســتقبل الإدارة العامة كحقــلٍ من حقول البحث؛ يجبُ أن يعودَ إلى القلق مما يسميه كريستوفر بوليت Christopher Pollitt (2016) «الصورة الكبيرة» (the big picture)؛ إذ إنَّ قلقَ بوليت هو أنَّ أبحاث الإدارة العامة التي أُجرِيَت عــلى مدى العقد المــاضي أو نحو ذلك قد عرَّفتنا بـ «الكثير جــداً حول الأقل جداً». فعلى الرغم من أنَّ هذه الأبحاث كانت قد تبَنَّتْ منهجياتٍ وطرقاً كميَّةً متقدمةً؛ إلا إنها أصبحت مهتمةً في الوقت نفســه بفَهْمِ البيروقراطية العامة كهيكلٍ مُحدَّد بشــكلٍ سائد يقومُ بأداء أدوار حاســمة في الحوكمــة الديمقراطية. فهذا الادعاءُ يمثــلُ أكثر من مجرد مجموعة من كبار العلماء الذين يصرخون حول المســتجدات التي جلبتها الأجيالُ الشابَّة من الطلاب إلى

مجال أبحاثهم؛ إذ إنَّ هناك ميلاً في البحوث الإدارية العامة المعاصرة إلى الابتعادِ بنفسها عن الأسئلة الأساسية التي تتعلقُ بالإدارة العامة. وتعتمدُ هذه البحوثُ في العادة على قواعد البيانات والمنهجيات التي قد تؤدي إلى إصدارِ مواد تُنشَر في مجلات رائد؛ لكن غالباً ما تخفق هذه المنهجيةُ في معالجة القضايا المتعلقة بخصوصية منظمات القطاع العام، والأبعاد السائدة للإدارة العامة ومساهماتها في الحوكمة الديمقراطية (Pollitt, 2016; Peters and Pierre, 2017).

إنَّ أحدَ المكوناتِ التي لها شأنٌ مهمٌّ في «الصورة الكبيرة» في الإدارة العامة هو أنَّ هؤلاء الأفراد والمنظمات يشاركون في الحوكمة؛ لذا فإنَّ ما يقومون به يتجاوزُ إدارة الأعمال العامة بكثير، لا سيما هذا التدبير حسبما يجري تصويره في المصطلحات العامة؛ ليكون معادلاً لإدارة الأعمال العامة الذي يمكنُ أن نَشْهَده في القطاع الخاص. وبناءً على ذلك؛ ينبغي للإدارة العامة أن تأخذَ بعين الاعتبار القِيَم السياسية، وأن تكونَ منفتحةً على النفوذ السياسي، مع الحفاظ في نفس الوقت على الالتزام بالخدمة العامة ضمن مفهومها الواسع. فالحفاظُ على التوازن بين الجانبين السياسي والمهني، وبين الاستجابة والحياد السياسي؛ يمثِّلُ تحدياً مستمراً للإدارة العامة. وكما كنَّا قد ناقشنا في هذا الكتاب؛ فإنَّ البيروقراطيةَ العامة الموجودة في معظم البلدان كانت قد مرَّت بتغيُّرات كبيرة، إن لم تكن أساسيةً، على مدى العِقدين الماضيين؛ إذ تُظْهِر البيروقراطياتُ في جميع أنحاء العالم سجلاً حافلاً من الإصلاح والتغيير؛ وهو الأمرُ الذي يُبدِّد فعليًّا الأسطورةَ التي تدور حول جمود منظمات القطاع العام. فهذا التوضيحُ لقدرة البيروقراطية على أن تتغير، بالترافق مع ما يبدو أنه وتيرةُ تغييرٍ متزايدة في المجتمع، يثيرُ سؤالاً مثيراً للاهتمام حول ما ستبدو عليه الإدارة العامة خلال فترة عشرة أو عشرين عاماً من الزَّمن، وما نرغبُ به من الناحية العامة لما سيكون عليه الحال في المستقبل.

أمَّا الفرضيةُ الأكثرُ وضوحاً؛ فهي أنَّ الإدارةَ العامةَ ستظلُّ تبدو كما كانت تبدو عليه في الماضي. فعلى الرَّغم من وجود تغيُّرات تكنولوجية، ومشكلات سياسية لا تتوقف عن التغيُّر ويجبُ معالجتها؛ فإنَّ العديدَ من العمليات الأساسية التي تقومُ بها الحكومة لم تتغير. وستظلُّ هناك حاجةٌ إلى توفير الخدمات العامة للمواطنين، وتقديم المشورة في مجال

السياسات وإدارة الأعمال العامة للقادة السياسيين. وبالفعل؛ فعلى الرَّغم من جميع التغيُّرات والإصلاحات التي مرَّت بها الإدارةُ العامة؛ إلا إنها تظلُّ وبطرقٍ عديدة هي المهنةُ الأساسية التي عرفها فيبر وويلسون Weber and Wilson (انظر: van de Walle et al., 2017). أما عن الفرضيةِ البديلة؛ فتنصُّ على أنَّ الإدارة العامة ستتحولُ بشكلٍ جوهريٍّ. ويمكن تحقيقُ ذلك من خلال التقدُّم التكنولوجي؛ حيث يستطيعُ المواطنون إدارةَ الكثير من أعمالهم التجارية الخاصة مع القطاع العام دون مساعدة الموظفين العاملين في هذا القطاع. وعندما تكون هناك حاجةٌ إلى مساعدة؛ فإنَّ مثلَ هذه المساعدة قد تأتي من متعاقدين من القطاع الخاص أو من شركاء اجتماعيين، وليس من موظفي القطاع العام مباشرةً. وقد يؤدي ظهورُ البيانات الضخمة big data ومصادر المعلومات الأخرى عبر الإنترنت إلى تقليصِ دور المشورةِ المتعلقة بالسياسات التي يُقدِّمها كبارُ المسؤولين الإداريين في القطاع العام، وفي إطار هذه العملية؛ فإنها ستعملُ على زيادة تسييس عملية الحكم.

وعلى الأرجحِ؛ لن يكون واقعُ المستقبل ضِمنَ أيٍّ من هذين البديلين المتطرفين؛ ولكن على الأرجح سيكون هناك مزيجٌ يتألفُ من هذين الخيارين؛ بحيث يترافقُ مع ذلك تطورٌ تدريجيٌّ للممارسة في مواجهة بيئةٍ لا تقف عن التغيُّر. ومهما كان الحالُ الذي سيبدو عليه ذلك المستقبل؛ فإنَّ العديدَ من المعضلات الأساسية للإدارة التي ناقشناها أعلاه من المُرجَّح أن تستمرَّ وتتطلبَ حواراً وجهوداً مستمرة.

## معضلاتُ الإدارة العامة:

كنَّا في هذا الكتاب قد ناقشنا؛ أنَّ الإدارةَ العامة المعاصرة تناضلُ باستمرار لاستيعاب سلسلةٍ من المعضلات أو المبادلات بين القِيَم التي تُعتَبَر محوريةً بالنسبة للإدارة العامة الجيدة، وفي نهاية المطاف للحوكمة الديمقراطية. فهذه المعضلاتُ المختلفةُ والقِيَمُ التي تمثلها كانت قد تذبذبت بين النسيان والقضايا ذات الأولوية، وذلك مع مرور الوقت، وبين مختلف الدول.

**فالمعضلة الأولى**، التي يمكنُ القولُ بأنها أهمُّ المعضلات التي نعالجها في هذا الكتاب؛ هي تلك القائمة بين الإدارة العامة (public administration) وإدارة الأعمال العامة

(public management). ففــي جوهرها؛ تقابلُ هذه المعضلة القِيَم الأساسـية للإدارة؛ مثــل: اتبــاع القواعد، والأمن القانوني، والإجــراءات القانونية الواجبة والمســاءلة بالنظر إلى القِيَــم ذات العلاقة بالكفاءة. ولمتابعة تحقيق القِيَم الأخيرة تداعياتٌ بالنســبة للقِيَم السابقة؛ فعلى سبيل المثال: تستغرقُ العديدُ من الإجراءات المرتبطة بالإجراءات القانونية الواجبــة قَــدْراً كبيراً من الوقت وقد تبدو أنها غير فعَّالــة؛ ولكنها ضروريةٌ للصيغة العامة الحقيقية من الإدارة العامة.

وقــد ركَّزت **المعضلةُ الثانيةُ** عــلى الموظفين العاملين في القطاع العام؛ أيْ إنَّ المشــكلةَ تكمــنُ بين أدوار الموظفــين البيروقراطيين ومُقدِّمي الخدمات. فهــذه الأدوارُ تتوافقُ إلى حَدٍّ ما مع المعضلة الســابقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال العامة؛ وسوف نربطُ الدورَ التقليديَّ للبيروقراطي بالإدارة، ومُقدِّم الخدمة بإدارة الأعمال العامة. ومع ذلك؛ تشــملُ هذه المعضلة أيضاً جوانبَ أخرى للأدوار التي يؤديها الموظفون العموميون. وهكذا؛ فإننا نناقشُ التمييزَ بين مسؤولية الموظفين في القطاع العام واستجابتهم والدرجة التي يربطون بها أنفســهم بشــكلٍ أســاسيٍّ مع القواعد والمعايير الخاصة بمنظمتهم الأم، أو ما إذا كانوا يعملون في المقامِ الأول مع عملائهم ويستجيبون لتلبية احتياجاتهم.

أمَّــا **المعضلةُ الثالثةُ؛** فهي تكمنُ بين الحيادِ الســياسيِّ، واســتجابة الموظفين في القطاع العــام. ويتعلــقُ هذا البُعْــدُ بالعلاقة بــين البيروقراطية العامة والمســتويات السياســية للحكومــة؛ فهل ينبغي أن توفِّر البيروقراطيــة كفاءةً محايدةً (neutral competence) في المقــام الأول، أم ينبغي لها أن تكونَ متجاوبةً مع التوجيهات السياســية قَدْرَ الإمكان؟ وفي حين يُشدِّد النموذجُ التقليديُّ للإدارة العامة على نظام الجدارة (merit system) والحياد (neutrality)؛ يحتاجُ الموظفون العموميون أيضاً إلى تقديم خدمة مخلصة إلى «أسيادهم» السياسيين، وإبداء بعض الالتزام بأهداف الحكومة.

بعــد ذلك انتقلنا في هذا الكتــاب إلى **المعضلة الرابعة** المتعلقة بالتنســيق والتخصص؛ فكيف نجمعُ بين الحاجة المتزايدة للسياســات والبرامج المُنسَّــقة مــن جهة، والحاجة إلى الخــبرة والتخصــص من جهةٍ أخرى؟ يُعتَــبَر هذان الاتجاهان ذَوَيْ أولويــةٍ عالية من قِبل الحكومات المعاصرة. وبالنظر إلى تعقيدات المهامِّ التي تواجه الخدمة العامة؛ فإنها تتطلبُ

التخصصَ لتقديم مشــورةٍ جيدة في مجال السياسات وتنفيذ البرامج؛ لكنَّ تحسينَ التنسيقِ عــبر الحــدود القضائية والتنظيمية قد يُحسِّــن مُجملَ الأداء الذي يقوم بــه القطاعُ العام (انظر: Bianchi and Peters, 2018).

وتكمنُ **المعضلةُ الخامســةُ** التي درســناها في هذا الكتاب؛ بين السهولة (simplicity) والتعقيــد (complexity)؛ إذ ترتبــطُ القضيةُ هنا ارتباطًا وثيقًا بعمليةِ وَضْعِ السياســات وتنفيذهــا. ففي الوقت الذي يمكنُ فيه القولُ بأنَّ هناك اتفاقاً على أنَّ معظم المشــكلات السياســية تميلُ إلى أن تصبــحَ أكثر تعقيداً؛ فقد كان هناك المزيــدُ من النِّقاش حول أفضل إستراتيجية للرَّد على هذا التعقيد؛ من حيث تصميم السِّياسات. والبرامجُ التي يتمُّ تنفيذُها لحلِّ هذه المشــكلات أو اســتيعابها؛ إما أن تعكسَ تعقيدَ المشكلة، أو أن تستخدمَ بدلاً من ذلــك تصميماً أقلّ تعقيداً قَــدْرَ الإمكان؛ من أجل مُجرَّد التغلبِ عــلى تعقيدات المجتمع والمشكلات المجتمعية.

**سادســاً؛** تحوَّلنا إلى كيفية اتخاذ القرارات في البيروقراطية العامة، ووصفنا معضلةً بين البحث عن العقلانية من جهة، والقرارات الروتينية من جهةٍ أخرى. ويَسْهُلُ علينا هنا أن نَرَى الأســاسَ المنطقيَّ الكامن وراء الرَّغبة في اتخاذ القرارات بطريقةٍ عقلانية. ومع ذلك؛ غالبــاً ما تميلُ القراراتُ الإدارية إلى أن تكونَ عمليــةً تتألفُ من تطبيق القانون على حالةٍ مُعيَّنــة، ومن ثَمَّ يتمُّ اتخــاذُ هذه القرارات بطريقةٍ روتينيــة؛ إلا إنَّ هناك فضيلةً في ذلك الإجــراء؛ إذ توجد هناك أيضاً حاجةٌ لضــمان أن يتمَّ إجراءُ عملية اتخاذ القرارات الإدارية بأسلوبٍ عقلاني.

أمَّــا **المعضلةُ الســابعةُ** مــن معضلاتنا؛ فتوجــد بين الاســتقلالية والدَّمــج المجتمعي للبيروقراطية العامة؛ إذ يُنظَرُ إلى الاســتقلالية على أنها ضروريةٌ للحيادِ والنزاهة والإدارة العامة العالية الجودة. وفي الوقت نفسه؛ فإننا نرى مؤسساتٍ إدارية على جميع مستويات الحكومة تشــاركُ في أشكال مختلفة من الترتيبات التعاونية مع الجهات الفاعلة المجتمعية في تقديم الخدمات. ويُعتبَر مثلُ هذا التعاون مُبشِّراً بشكلٍ عام؛ لأنه يسمحُ للبيروقراطية بالاستفادة من الخبرات، والأموال، والاختراق المجتمعي للمنظمات غير الحكومية والشركاء الآخرين. لكنَّ هذه الإستراتيجية لا تأتي دون ثمن؛ إذ يجبُ على المؤسسات العامة المشاركة

في التعــاون أن تكونَ راغبةً في التفاوض على تصميم البرامج؛ بل ربما تكونُ راغبةً في دعوة شركائها إلى عملية صُنْع القرار، وبالتالي تعريض نزاهة البيروقراطية واستقلاليتها للخطر.

أمَّــا **المعضلــةُ الثامنةُ والأخيرةُ** التــي بحثناها في هذا الكتاب؛ فهي قائمةٌ بين الســلطة والديمقراطية؛ إذ تتطلبُ البيروقراطيات قدراتٍ تنظيميةً كبيرةً لتنفيذ مُهمَّتها الأساســية؛ ولكنهــا كمكونات أساســية لنظام حكــمٍ ديمقراطي؛ فمــن المُتوَقَّع أيضاً أن تكــونَ وَفِيَّةً، وتســتجيبَ للقيادة السياســية، وتلتزمَ باحتياجــات العملاء. كما أنَّ الســلطةَ التنفيذيةَ للبيروقراطية؛ هي ســلطةٌ مُفوّضة من جانب السياســيين، وفي نهاية المطاف من الشــعب. فكيف نَجِدُ الجانبَ المشرقَ، إن كان موجوداً بالفعل، بين السلطة المفوضة، والديمقراطية، والحرية الفردية؟

ومــرةً أخرى؛ فإنَّ هذه المعضلات هي في جوهرها تضــاربٌ بين القِيَم، وكلٌّ منها جزءٌ لا يتجــزأ من الإطار المعياريِّ للإدارة العامــة. وعلاوةً على ذلك؛ وفي حين نلاحظُ الإصلاحَ الإداريَّ مع مرور الوقت؛ فإنه يمكننا أن نرى أنَّ هذه القيم قد مُنِحَت درجات مختلفة من الأهمية في مختلف مراحل الإصلاح؛ فعلى سبيل المثال: تَمَّ الإعلانُ عن الاستقلالية الإدارية منذ قرنٍ مضى من قِبَل علماء؛ مثل: ويلسون وفيبر Wilson and Weber، ولم تُواجَه تلك الاستقلالية بالتحدي إلا في منتصف القرن العشرين من قِبَل الحركات السياسية الإصلاحية التــي رأتْ في البيروقراطية أنها «غير سياســية apolitical» وأنها عقبــةٌ غير مباشرة أمام الإصلاح الاجتماعي (Rothstein, 1998). وكلما اقتربنا من عصرنا الحالي؛ فإنَّ التســييس (politicization) يعــودُ إلى رَفْضِ الإصلاح الإداريِّ الذي ليس ملكاً لأيِّ أحد؛ حيث يُعتَقَد أنه يضر بســلامة البيروقراطية ويولِّد الفســاد (Rothstein and Teorell, 2008). ويتمُّ التعبــيرُ عن نفس وجهــة النظر؛ من خلال إصلاح الإدارة العامــة الجديدة، وإن كان ذلك لأسباب مختلفة؛ ففي لغة الإدارة العامة الجديدة العامية (vernacular)؛ فإن نَزْعَ الطابع السياسيِّ يُعَدُّ شرطاً أساســيًّا للسيطرةِ الإدارية (managerial control) في تقديمِ الخدمة العامة. ويمكننا أن نرى أنماطاً متشــابهةً من التذبذب بين الأهداف الأخرى للإصلاح أيضاً؛ مثلما هو الحال على سبيل المثال بين المركزية واللا مركزية، وتفويض السلطة وسحب تلك الســلطة، أو بين الســيطرة السياسية والاســتقلالية المهنية (انظر: Aucoin, 1990). وفي حين أنَّ هناك بعضَ المنطقِ في هذا النمط - إذ عندما تنشــأ مشــكلاتٌ في أيِّ ترتيبٍ معين؛

فستكون هناك دعواتٌ للعودة إلى النظام السابق - حيث يبدو واضحاً أنَّ حركات البندول هذه قد تمنعُ التقدُّمَ في بعض الأحيان. سوف نعودُ إلى هذه المسألة لاحقاً في هذا الفصل.

تتمثـلُ إحدى الإسـتراتيجيات المُتبعة في التعاملِ مع هذه التوقعات غير المتسـقة أو المتناقضة ظاهريًّا مع البيروقراطية العامة؛ في التركيزِ على العلاقة بين المؤسسـات الرسمية وغير الرسـمية؛ فعلى سـبيل المثال: تؤكدُ المؤسساتُ الرَّسميةُ على استقلالية البيروقراطية وحيادها؛ ولكن في معظم الدول، تسـمحُ المؤسساتُ غير الرسـمية وتشجعُ مجموعةً من التبادلات السياسـية غير الرَّسمية بين طرفي الثنائي المُؤلَّف من الجانبين السياسيِّ والإداري. وبالمثل؛ يُشدِّد إصلاحُ إدارة الأعمال العامة على أهمية الاستقلالية الإدارية (managerial autonomy)، ولكن كما ناقشـنا في وقتٍ سـابق في هذا الكتاب؛ فإنَّ الاسـتقلالية غالباً ما تخضعُ للتقليصِ من خلال الحضور السـياسيِّ المتزايد، ويجري ذلك مرةً أخرى دون القيام بأيَّة إعادة تقييم للتصميم المؤسـسي الرَّسـمي. وهكذا؛ في حين أنَّ الإدارة العامة تعتمدُ بشكلٍ كبيرٍ على الترتيبات المؤسسية التي لا تُحدِّد فقط العلاقة مع السياسيين ومع العملاء؛ ولكنها أيضاً تُحدِّد العمل الداخليَّ للبيروقراطية؛ فإنها ربما تسـاعدُ المؤسسات غير الرسمية على التغلُّبِ على بعض التضارب الواضح بين القِيَم المختلفة.

يمكننا الاسـتفادةُ من التصنيفِ الذي قام كلٌّ من هيلمكي وليفيتسـكي Helmke and Levitsky (2004) بوَضْعه للمسـاعدة في عملية فَهْم العلاقات بين المؤسسـات الرَّسـمية وغير الرَّسـمية في الإدارة (الشـكل ١١-١). ويناقشُ هيلمـكي وليفيتكسي أنه حتى عندما تكونُ المؤسسـاتُ الرَّسـمية فعَّالةً؛ فإنه يمكنُ للمؤسسات غير الرسـمية أن تكملَ أنشطةَ تلك المؤسسـات الرَّسـمية، أو يمكن أن يَجِدَ الاثنان وسائلَ للعمل معاً؛ لاستيعاب ميولهما المختلفـة. وعندما لا تكون المؤسسـاتُ الرَّسـمية للحكم فعَّالةً؛ فإنه يمكنُ للمؤسسـات غير الرَّسـمية أن تحلَّ محلَّ النظام الرَّسمي، أو ربما تخلق منافسةً حقيقيةً على الخدمات. وبالنسـبة للإدارة العامة في معظم الدول المتقدمة؛ فإنَّ المؤسسات الرَّسمية وغير الرَّسمية المشاركة في التنفيذ؛ يُكمِّلُ بعضُها بعضاً، وتوفر وسائلَ بديلةً لمتابعة الأهداف العامة. وفي الدول الأقلِّ نمواً، قد تكون هذه العلاقات أكثرَ تعقيداً وقد تتنافس الترتيبات البديلة لصُنْع البرامـج العامة وتنفيذها بقَدْر ما تُكمِّل بعضها. وينطبـقُ هذا على وجه التحديدِ عندما

تفتقرُ مؤسســاتُ الدولة إلى الشرعيــة الكاملة، وتوفِّر الجهاتُ الفاعلةُ الاجتماعيةُ، ســواءٌ كانت غيرَ ربحية أو جهاتٍ فاعلةً في السوق أو عشائر؛ مجموعةً بديلةً من الآليات للحكم.

| النتائج | مؤسسات رسمية فاعلة | مؤسسات غير رسمية فاعلة |
|---|---|---|
| التقارب | تكمل بعضها | يحل بعضها محل بعض |
| التباعد | تستوعب بعضها | متنافسة |

المصدر: هيلمكي جي، أس ليفيتكسي.

Helmke, G. and S. Levitsky (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', Perspectives on Politics 2: 725-40.

**الشكل رقم (١١ - ١): المؤسسات الرَّسمية وغير الرسمية**

## العودة إلى المستقبل؟

قد توحي المناقشــةُ الســابقةُ، التي يجري فيها تصوُّر الإصلاح كحركة بندول بين القِيَم النهائيــة ضمن أبعــاد مختلفة؛ لبعض القراء أنَّ مســتقبل الإدارة العامة قد أصبح وراءنا، وتَعْرِضُ مجموعةً من القِيَم التي تمَّت تجربتها بالفعل؛ ولكن تمَّ رفضُها بعد فترةٍ من الزمن. وقــد تكون هذه وجهةُ نظر بســيطة للغاية، بالنظر إلى أنَّ قبــولَ جانبٍ أو آخر من هذه المعضــلات يتوقفُ على تغيير الظروف التي تحيطُ بالأنظمة السياســية والإدارية، وكذلك تغييرُ الأفكار حول ما يُشكِّل الحوكمةَ الرَّشيدة (good governance) (Grindle, 2017). وفي رأينا؛ أنَّ أبرزَ المعضلاتِ التي نُوقِشَت في موضع سابق من هذا الكتاب؛ هي تلك القائمةُ بين الإدارة وإدارة الأعمال العامة، والمســألة الأوسعُ نطاقاً حول كيفية التوفيق بين المبادئ الإدارية والحوكمة عندما نبدأ في مناقشة كيف ينبغي أن تكونَ الإدارة العامة المستقبلية، والقطاع العام. ويبدو أنَّ هناك بحثًا حاليًّا يجري في العديدِ من الدول عن نموذج الإصلاح الــذي يضمنُ التحســينات في الكفاءة التي يوفِّرهــا إصلاح الإدارة العامــة الجديدة، وفي الوقت نفســه إعادة صياغة الهدف الأساسي للبيروقراطية في الحوكمة الديمقراطية (انظر: Halligan, 2010; Pollitt and Bouckaert, 2011). ولذلــك؛ فــإنَّ تحقيــقَ التوازنِ بين الإدارة والنزاهة والاحتراف والإدارة على نحوٍ سليم في الحوكمة؛ من شأنه أن يكونَ هدفاً

أوَّلياً مهمًّا. ولا تعالج هذه المعضلة قضيةً شــاملةً حول دور وطريقة عمل الخدمة العامة فحسب؛ ولكن المعايير والقيم التي تتحدَّد أولوياتها على هذا البُعْد تحدد أيضاً المكان الذي نواجه فيه العديدَ من المعضلات الأخرى.

إلا إننا قبل أن نذهبَ إلى أبعد من ذلك في هذه المناقشة؛ يجبُ علينا النظرُ في السيناريو المحتمــل للخدمة العامة والتحدِّيات التي يقدِّمها للبيروقراطية. دعونا الآن ننتقل إلى تلك المناقشة.

## تحديات جديدة:

إن العديدَ من المشــكلاتِ القديمة المزمنة ظاهريًّــا، التي يُطلَق عليها مصطلحُ متلازمة «الصوامع» (silo syndrome)، التي تعني عدمَ التنســيق والتخطيط على المدى الطويل - على ســبيل المثال لا الحصر - لم تختفِ أبداً؛ في حين أنَّ المشــكلات الحديثة؛ مثل: التعقيد المتزايد، والتعرُّض للتعاملات الدولية؛ ســتؤدي إلى إيجــادِ أو تفاقمِ الحالات الطارئة التي يجبُ أن ترتبطَ بها الخدمةُ العامة. ومن نواحٍ عديدة؛ قد تكونُ البيروقراطية أكثرَ عُرْضةً لهــذه التغيــيرات من تعرُّض القادة السياســيين لها؛ نظراً لحاجــة البيروقراطية إلى تقديم المشورة بشأنِ هذه القضايا وتوفير الخدمات للمواطنين في بيئات سريعة التغيُّر.

أولاً: عــلى مدى العِقدين المقبلين؛ من المُرجَّح أن تشــهدَ معظــمُ المجتمعات في العالم المُتقــدِّم تنوعاً عِرقيًّا متزايداً. ولم يعكس الموظفون البيروقراطيون في معظم هذه البلدان التركيبَ العرقيَّ للمناطق التي ينتمون إليها حتى قبل النموِّ الحالي في الهجرة؛ إذ ستُشكِّلُ هذه القضية مشــكلةً متناميةً على مدى الســنوات القادمة. وعــلاوةً على ذلك؛ لا تحتاج البيروقراطية فقط إلى تمثيل التنوُّع العرقي؛ بل يجبُ إمعانُ النظر في الأبعاد الأخرى؛ مثل: النــوع الاجتماعي (gender)، والطبقــة الاجتماعيــة (social class)؛ إذ إنَّ زيادة التنوُّع العرقــي والاجتماعي ســوف تؤدي إلى دَفْع البيروقراطية على جميع مســتويات الحكومة لإعادة التفكير في تصميم السياســات والبرامج؛ من أجــل أن تكون متوافقةً مع احتياجات العملاء بشــكلٍ أفضل. ومن المحتمــلِ أن تؤدي زيادةُ التنوُّع العرقــي والاجتماعي أيضاً إلى أشــكالٍ جديــدة من تقديم الخدمات بشــكلٍ تعــاوني أو إلى الحوكمة؛ إذ قد تفشــل الأدوات التقليديــة لتقديــم الخدمــات العامة في الوصول إلى هــذه المجموعات الجديدة

مـــن العمـــلاء. ففي المجتمعات ذات الثقة العالية؛ ســـوف يكونُ عـــلى الخدمة العامة أن تتكيفَ مع حقيقة أنَّ العديدَ من المهاجرين - غالباً لسبب وجيه - ربما لا يثقون بالحكومة والسياســـيين والموظفين البيروقراطيين. وســـيتطلبُ الموظفـــون الحكوميون، وليس أقلهم في الحكومـــة المحلية، التدريبَ المناســـب في مجال التواصل بـــين الثقافات (intercultural communication) وتعلُّم طرق إشراك العملاء الذين لا يثقون بهم.

أمَّا المجموعةُ الثانيةُ من التحدِّيات التي يُحتَمَلُ ظهورُها؛ فإنها تكونُ على شكلِ تعميقِ الترابط الدُّولي، وتبادلِ الأفكار حول البيروقراطية العامة. ولم تكن الإدارةُ العامة الجديدة أوَّلَ حملة دولية بشـــأن إصـــلاح القطاع العام - فقد كان هناك انتشـــارٌ مماثلٌ للأفكار في ستينيات وسبعينيات القرن العشرين؛ فيما يتعلقُ بإعداد ميزانية البرامج وتقييمها - وليس مـــن المُحتَمل أنَّ الإدارة العامة الجديـــدة آخرُ هذه الحملات الدولية أيضاً. فمن المحتمل أن نرى مفاهيم إصلاحية جديدة تكتســـبُ طابعاً دُوَليًّا، تروِّج لها المؤسساتُ الدوليةُ التي تحضُّ الأنظمة الإدارية الوطنية على تبَنِّي تلك الأفكار. لكن هذه الإصلاحات قد لا تكون مناســـبةً لجميـــع الأنظمة الإدارية؛ إذ يظلُّ مطابقةُ الإصلاحات مـــع المواقف المحتملة لها؛ تحدياً كبيراً.

ويتمثلُ التحدي الثالثُ لـــلإدارة العامة؛ في كيفية تصميمِ إطارٍ للإصلاح الإداريِّ يجمعُ بين زيادة الكفاءة، وخَفْضِ التكاليف مع القواعد الأساســـية السائدة للإدارة العامة. وكما كان الحالُ في حملاتٍ ســـابقة كهذه؛ فإنَّ الأســـاسَ المعياريَّ للإصلاح يتوافقُ بشـــكلٍ مريحٍ أكـــثر مع بعـــض التقاليد الإدارية مقارنـــةً بالتقاليد الأخرى. فمن غـــير المحتمل أن تكونَ المجموعـــةُ التاليةُ من مفاهيم الإصلاح واضحةً تماماً مثـــل الإدارة العامة الجديدة؛ ولكنها قـــد تركِّز بدلاً من ذلـــك على الأفـــكار المجتمعيـــة (community - based ideas) حول الإســـتراتيجيات التعاونية لتقديـــم الخدمات العامة. وقد رفـــض دينهارت وزوجته The Denhardts، في مناقشتهما للخدمة العامة الجديدة؛ كلاً من التسلسلات الهرمية التقليدية (conventional hierarchies) والســـوق كأســـاس للقطاع العام في المستقبل. فهما يَرَيانِ أنَّ مثلَ هذا الأساس يجبُ أن يكونَ إعادةَ تأكيدٍ للمواطنة، والديمقراطية، والقِيَم المشتركة عـــبر الحدود بين القطاعـــين العام والخاص، مع اعتبـــار الخدمة والمصلحـــة العامة أهدافاً ومقاصد رئيسية لهذا التعاون (J. V. Denhardt and Denhardt, 2011). ويمكنُ القولُ

بأنَّ الأســاسَ المنطقيَّ لنموذج الإصلاح هذا؛ هو أنه يســمحُ للقطاع العام بتنويعِ خدماته وتقاسم تكاليف الخدمة العامة مع الجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع دون جَلْبِ السوق بنفس القَدْر الذي كان عليه الحالُ في الإدارة العامة الجديدة. وتتمثلُ ميزةُ هذا النموذج في أنه يحدِّد إســتراتيجيةً بديلةً لتعزيز كفــاءة تقديم الخدمات العامة، مع إشراك أهداف تلك الخدمات. ومن المؤكَّد أنَّ إســتراتيجية الإدارة العامة الجديد حقَّقَت بعضَ المكاسب في هذه النواحي؛ ولكن لا ينبغي المبالغة فيها (Hood and Dixon, 2015).

التحدِّي الرابعُ، وهو الأخير؛ يتعلقُ بالدَّعم المســتقبليِّ والثقة والشرعية للإدارة العامة بين عملائها والنظامِ الســياسيِّ على نطاق أوســع. لقد تراجعتْ ثقةُ المواطنين في القنوات التقليدية للشرعية القائمة على المدخلات (input - based legitimacy)؛ مثل: السياسيين والأحزاب السياســية، في معظم الدول لفترة طويلة؛ في حين اكتســبت الأشــكالُ المختلفة للمشــاركة في قضيــة واحدة على أســاسٍ فرديٍّ قاعدةً شــعبيةً. وفي الوقت نفســه؛ فإنَّ الشرعية المســتندة إلى المخرجات؛ هي إســتراتيجية يُعتَبَر السَّعي إلى تحقيقها؛ أمراً خطيراً؛ لأنها تعني ضمناً أنَّ العملاءَ راضون بشكلٍ أساسيٍّ عن مُزوِّدي الخدمات العامة طالما أنهم يحصلــون على مــا يريدون، دون أيِّ اعتبار للمفاهيم الأوســع نطاقاً حول المصلحة العامة (Scharpf, 1999, 2009; Brewer, 2007). وعــلاوةً عــلى ذلك؛ فإنَّ إضفاءَ الشرعية على القطاع العام؛ من خلال الدَّعم المرتبط بالمخرجات؛ هو إســتراتيجيةٌ حسَّاســةٌ للتغيُّرات في الاقتصاد؛ فعلى ســبيل المثال: عانــت الحكوماتُ في جميع أنحاء العــالم مع الأزمة المالية العالميــة في ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨. وفي العديــدِ مــن الحالات؛ كان الخيارُ يقعُ بــين إجراء خَفْضٍ كبــيرٍ في الخدمات العامة، وفي نفس الوقت زيادة الضرائب. ومن غير المُرجَّح أن يُعزِّزَ أيٌّ مــن هذين الخيارين شرعيةَ المخرجــات؛ فحتى عندما كانت الحكوماتُ قادرةً على تجنُّب عواقب أكثر قسوةً على المواطنين من خلال إجراء تخفيضات في الميزانية؛ يبدو أنهم حصلوا على القليل من المميزات لتقديرهم وتشجيعهم.

وهكذا؛ على مدى العقودِ العديدة الماضية، شَــهِدَ القطاعُ العامُّ في العديدِ من الدول - ربما باســتثناء أنظمة الثقة العالية في الدول الإســكندنافية - تراجعــاً تدريجيًّا في الثقة بين عملائه، ســواء من جانب المدخلات أو من جانب المخرجات. ويمكنُ أن يجادلَ روثســتين وتيوريــل Rothstein and Teorell (2008) بأنَّ أفضلَ إســتراتيجية لمواجهة هذا التطوُّر؛

هي أن تقومَ الدولةُ بتنفيذ الإجراءات (throughput)؛ أيْ: عملية التداول واتخاذ القرار في المنظمات العامة، التي تتسمُ بالشفافية والمساءلة، وإجرائها بدرجةٍ عاليةٍ النزاهة والحياد المؤسسيين. وعلى الرَّغم من هذه النظرة؛ فإننا نقترحُ أنَّ جزءاً من المشكلة يكمنُ في إنكار أيِّ اختلافات رئيسية بين الخدمات العامة والخاصة، والتي كانت سمةً مميزةً لإصلاح الإدارة العامة الجديدة. فلا يمكنُ للبيروقراطية العامة أن تكون بتلك الدرجة من الاستجابة والمرونة وذات عقلية خدمية كما هو الحال بالنسبة لمقدِّم الخدمة الخاص؛ لأنها لا تحتاج فقط إلى الزبون الحالي؛ ولكن أيضاً لمصلحة جميع العملاء؛ أيْ: للدفاع عن المصلحة العامة. وهي تُنفِّذُ القانون في عمليةٍ تتسمُ بالشفافية والمساءلة، والشيء الذي لا داعي للقلق بشأنه هو التنظيم القائم على السوق.

وبناءً عليه؛ فإنَّ الإدارةَ العامةَ الجديدة تختلفُ أكثر عن البيروقراطية التي نَرَاها اليوم بشكلٍ أساسيٍّ من حيث كيفية تفاعلها مع بيئتها الخارجية؛ من حيث كيفية أدائها لعملها الداخلي. غير أنَّ تلك الإجراءات الداخلية للتداول وصُنْع القرار؛ ضروريةٌ لبناء الثقة الخارجية، كما سبق أن ذكرنا. فمن المُرجَّح أنْ يثقَ العملاءُ في البيروقراطية؛ فهؤلاء لديهم أسبابٌ وجيهةٌ للاعتقاد بأنَّ الإدارةَ العامة توفِّرُ العدالة الإجرائية، وأنه يجري التعاملُ مع أمورهم بشكلٍ صحيحٍ وسريع ووَفْقَ القانون. وعلى النقيض من ذلك؛ فإنَّ العملاءَ الذين يشكُّون في أنَّ الموظفين البيروقراطيين فاسدون، أو يتحكمون في القوانين الرَّسمية لتخدم مصالحهم؛ سيظهرون مستوًى أدنى من الثقة في المؤسسات العامة. وقد نكون في طريقنا نحو سياقٍ يُنظَر فيه إلى الثقة على أنها تشبه رضا العملاء؛ ولكن ذلك سيكونُ في عِدَادِ فَقْدِ نقطةٍ رئيسيةٍ حول الإدارة العامة: إنها الإدارة العامة.

# المراجع:

Aberbach, J. D. and T. Christensen (2005), 'Citizens and Consumers: An NPM dilemma', *Public Management Review* 7:225–45.

Aberbach, J. D., R. D. Putnam and B. A. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Acar, M., G. Chao and K. Yang (2008), 'Accountability When Hierarchical Authority is Absent: Views from Public - Private Partnership Practitioners', *American Review of Public Administration* 38:3–23.

Agranoff, R. and M. McGuire (2004), *Collaborative Public Management*: *New Strategies for Local Government* (Washington, DC: Georgetown University Press).

Albrow, M. (1987), 'The Application of the Weberian Concept of Rationalization to Contemporary Conditions', in S. Lash and S. Whimster (eds), *Max Weber, Rationality and Modernity* (Abingdon: Routledge), 164–82.

Alexander, E. (1989), 'Improbable Implementation: The Pressman - Wildavsky Paradox Revisited', *Journal of Public Policy* 9:451–63.

Alford, J. (2009), *Engaging Public Sector Clients*: *From Service - Delivery to Co - Production* (Basingstoke: Palgrave).

Alford, J. and J. O'Flynn (2009), 'Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings', *International Journal of Public Administration* 32:171–91.

Allison, G. T. (1983), 'Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?', *Policy* 1:14–29.

Andres, G. J. (2009), *Under the Influence* (New York, NY: Routledge).

Ansell, C. and A. Gash (2007), 'Collaborative Governance in Theory and Practice', *Journal of Public Administration and Theory* 18:543–71.

Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization* (New York, NY: Norton).

Aucoin, P. (1990), 'Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums', *Governance*: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 3:115–37.

Ayres, I. and J. Braithwaite (1995), *Responsive Regulation*: *Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press).

Barberis, P. (1998), 'The New Public Management and a New Accountability', *Public Administration* 76:451–70.

Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together*: *The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Bellfield, C. and H. M. Levin (2005), 'Vouchers and Public Policy: When Ideology Trumps Evidence', *American Journal of Education* 111:548–67l.

Bemelmans - Videc, M. - L., R. C. Rist and E. Vedung (eds) (1998), *Carrots, Sticks and Sermons*: *Policy Instruments and their Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers).

Bertelli, A, M. (2007), 'Determinants of Bureaucratic Turnover Intention: Evidence from the Department of the Treasury', *Journal of Public Administration Research and Theory* 17:235–58.

Bevan, G. and C. Hood (2006), 'What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System', *Public Administration* 84:517–38.

Bexell, M. and U. Mörth (eds) (2010), *Democracy and Public - Private Partnerships in Global Governance* (Basingstoke: Palgrave).

Bianchi, C. and B. G. Peters (2018), 'Measuring Coordination and Coherence', in E. Bianchi, E. Borgonovi, E. Anessi and E. Pessina (eds), *Outcome - Based Performance Management in the Public Sector* (Zurich: Springer International Publishing).

Binmore, K. (2009), *Rational Decisions* (Princeton, NJ: Princeton University Press). Blais, A. and S. Dion (1991), *The Budget - Maximizing Bureaucrat*: *Appraisal and Evidence*. (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).

Blomgren Bingham, L., T. Nabatchi and R. O'Leary (2005), 'The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government', *Public Administration Review* 65:547–58.

Blondal, J. R. (2003), 'Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Development', *OECD Journal of Budgeting* 3:43–59.

Blondal, J. R., D. - J. Kraan and M. Ruffner (2003), 'Budgeting in the United States', *OECD Journal of Budgeting* 3:7–15.

Bo, E. D. (2006), 'Regulatory Capture: A Review', *Oxford Journal of Economic Policy* 22:203–25.

Bogason, P. and M. Brans (2008), 'Making Public Administration Teaching and Theory Relevant', *European Political Science* 7:84–97.

Borghe, L. E., T. Falch and P. Tovmo (2008), 'Public Sector Efficiency: The Role of Political and Budgetary Institutions, Fiscal Capacity, and Democratic Participation', *Public Choice* 136:475–95.

Börzel, T. A. and T. Risse (2010), 'Governance Without a State: Can It Work?', *Regulation and Governance* 4: 113–34.

Bouckaert, G. and J. Halligan (2008), *Managing Performance*: *International Comparisons* (Abingdon: Routledge).

Bouckaert, G. and B. G. Peters (2002), 'Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel of Administrative Modernization', *Public Performance & Management Review* 25:359–62.

Bouckaert, G., B. G. Peters, and K. Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector Organizations*: *Shifting Patterns of Public Management* (Basingstoke: Macmillan).

Bourgault, J. and K. Van Dorp (2013), 'Management Reforms, Public Service Bargains, and Top Civil Service Identity', *International Review of Administrative Sciences* 79:49–70.

Bovens, M. (2007),'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal* 13:447–68.

Bovens, M. (2010), 'Accountability as a Virtue and as a Mechanism', *West European Politics* 33:946–67.

Bovens, M., R. E. Goodin and T. Schillemans (2014a), 'Public Accountability', in M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans (eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford: Oxford University Press), 1–20.

Bovens, M., R. E. Goodin and T. Schillemans (eds) (2014b), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford: Oxford University Press).

Bowen, E. (1982), 'The Pressman - Wildavsky Paradox: Four Addenda, or Why Models Based on Probability Theory can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice to Implementers', *Journal of Public Policy* 2:1–21.

Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest* (Washington, DC: Georgetown University Press).

Bozeman, B. (2010), 'Hard Lessons from Hard Times: Reconsidering and Reorienting the "Managing Decline" Literature', *Public Administration Review* 42:509–15.

Bozeman, B. (2013), 'What Organization Theorists and Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case in Point', *Organization Studies* 34:169–88.

Brans, M. and B. G. Peters (eds) (2011), *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (Abingdon: Routledge).

Breeden, A. (2016), 'French Inquiry Urges Changes to Intelligence Agencies in Light of Failures', *New York Times,* 5 July.

Brehm, J. O. and S. Gates (1997), *Working, Shirking and Sabotage*: *Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Bresser - Pereira, L. C. (2004), *Democracy and Public Management Reform* (Oxford: Oxford University Press).

Brewer, B. (2007), 'Citizen or Customer? Complaints Handling in the Public Sector', *International Review of the Administrative Sciences* 73:549–56.

Brown, M. B. (2006),'Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation', *Journal of Political Philosophy* 14:203–25.

Brown, T. L., M. Potoski and D. M. van Slyke (2006), 'Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets', *Public Administration Review* 66:323–31.

Bryson, J. M. (2012), 'Strategic Planning and Management', in B. G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Administration*, 2nd edn. (London: Sage), 147–62.

Bryson, J. M., B. C. Crosby and L. Bloomberg (2014), 'Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management', *Public Administration Review* 74:445–56.

Bryson, J. M., B. C. Crosby and L. Bloomberg (eds) (2015), *Public Value and Public Administration* (Washington, DC: Georgetown University Press).

Burns, J. P., L. Wei and B. G. Peters (2013), 'Changing Governance Structures and the Evolution of Public Service Bargains in Hong Kong', *International Review of Administrative Sciences* 79:131–48.

Campbell, C. and B. G. Peters (1988), 'The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change', *Governance* 1:79–99.

Campbell, C. and G. Szablowski (1979), *The Superbureaucrats*: *Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada).

Carter, P. (2012), 'Policy as Palimpsest', *Policy & Politics* 40:423–43. Catheau, D. (2013), *Finances Publiques de l'Etat* (Paris: Hachette).

Cepiku, D. and A. B. Savignon (2012), 'Governing Cutback Management: Is there a Global Strategy for Public Administrations?', *International Journal of Public Sector Management* 25: 428–36.

Chisholm, D. (1989), *Coordination Without Hierarchy*: *Informal Structures in Multiorganizational Systems* (Berkeley, CA: University of California Press).

Christensen, T. and P. Laegreid (eds) (2001), *New Public Management*: *The Transformation of Ideas and Practices* (Aldershot: Ashgate).

Christensen, T. and P. Laegreid (eds) (2006), *Autonomy and Regulation* (Cheltenham: Edward Elgar).

Christensen, T. and P. Laegreid (2008), 'NPM and Beyond: Structure, Culture and Demography', *International Review of Administrative Sciences* 74:7–23.

Christensen, T. and P. Laegreid (eds) (2011a), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (Aldershot: Ashgate).

Christensen, T. and P. Laegreid (2011b), 'Democracy and administrative policy: con - trasting elements of New Public Management (NPM) and post - NPM', *European Political Science Review* 3:125–46.

Christensen, T., P. Laegreid, P. G. Roness and K. A. Rovik (2007), *Organization Theory and the Public Sector* (Abingdon: Routledge).

Chun, Y. H. and H. G. Rainey (2005), 'Goal Ambiguity in US Federal Agencies', *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:1–30.

Clark, P. B. and J. Q. Wilson (1961), 'Incentive Systems: A Theory of Organizations', *Administrative Science Quarterly* 6:129–66.

Cohen, M. D., J. G. March and J. P. Olsen (1971), 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly* 17:1–25.

Craft, J. and B. G. Peters (2015), 'Comparing Policy Work at the Center: A Framework for Comparing Central Agencies', paper presented at the Biennial Conference of the International Public Policy Association, Milan, Italy.

Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago, IL: University of Chicago Press).

Dahl, R. A. and C. E. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare*: *Planning and Politico - Economic Systems Resolved into Their Basic Social Processes* (New York, NY: Harper and Row).

Dahlström, C., B. G. Peters and J. Pierre (eds) (2011), *Steering from the Centre*: *Strengthening Political Control in Western Democracies* (Toronto: University of Toronto Press).

Damaska. M. R. (1986), *The Faces of Justice and State Authority* (New Haven, CT: Yale University Press).

Davis, O. A., M. A. H. Dempster and A. Wildavsky (1966), 'A Theory of the Budgetary Process', *American Political Science Review* 60:529–57.

Day, P. and R. Klein (1987), *Accountabilities* (London: Tavistock).

de Graaf, G. (2010), 'The Loyalties of Top Public Administrators', *Journal of Public Administration Research and Theory* 21:285–306.

De Zwart, F. (2000), 'The Logic of Affirmative Action: Caste, Class and Quotas in India', *Acta Sociologica* 43:235–48.

Dempster, M. A. H. and A. Wildavsky (1979), 'On Change, Or There is no Magic Size for an Increment', *Political Studies* 27:371–89.

Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2000), 'The New Public Service: Serving Rather Than Steering', *Public Administration Review* 60:549–59.

Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2003), *The New Public Service*: *Serving, not Steering* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2011), *The New Public Service*: *Serving, not Steering*, 2nd edn. (Abingdon: Routledge).

Derlien, H. - U. (1991), 'Historical Legacy and Recent Developments in the German Federal Civil Service', *International Review of Administrative Sciences* 57:385–401.

Derlien, H. - U. (1999), 'On the Selective Interpretation of Max Weber's Concept of Bureaucracy in Organization Theory and Administrative Science, in P. Ahonen and K. Palonen (eds), *Disembalming Max Weber* (Jyväskylä: Sophia Press), 56–77.

Derlien, H. - U. and B. G. Peters (eds) (2008), *The State at Work* (Cheltenham: Edward Elgar).

Diefenbach, T. (2009), 'New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Side of Managerial "Enlightenment"', *Public Administration* 87:892–909.

Djerf - Pierre, M., M. Ekström and B. Johansson (2013), 'Policy failure or moral scandal? Political Accountability, Journalism and New Public Management', *Media, Culture and Society* 35:960–76.

Donahue, J. D. and R. G. Zeckhauser (2011), *Collaborative Governance*: *Private Roles for Public Goals in Turbulent Times* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Doornbos, M. (2004), 'Good Governance: The Pliability of a Policy Concept', *Praxis* 8:272–88.

Dowding, K. and P. John (2012), *Exits, Voices and Social Investment*: *Citizens' Reaction to Public Services* (Cambridge: Cambridge University Press).

Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy* (Boston, MA: Little, Brown).

Draca, M. (2014), *Institutional Corruption*? *The Revolving Door in American and British Politics* (Warwick: SMF - Cage Perspectives).

Dunleavy, P. (1985), 'Budgets, Bureaucrats and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model', *British Journal of Political Science* 15:299–328.

Dunlop, C. A. (2014), 'The Possible Experts: How Epistemic Communities Negotiate Barriers to Knowledge Use in Ecosystems Service Policy', *Environment and Planning C: Government and Public Policy* 32:208–28. *The Economist* (2014), 'Hail the Swabian Housewife', 1 February.

Elmore, R. F. (1979), 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions', *Political Science Quarterly* 94:601–16.

Elmore, R. F. (1985), 'Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy', in K. F. Hanf and T. A. J. Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (Dordrecht: Springer), 33–63.

Elstad, E. (2009), 'Schools which are Named, Shamed and Blamed by the Media: School Accountability in Norway', *Educational Assessment, Evaluation and Accountability* 21:173–89.

Entwistle, T. and S. Martin (2005), 'From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research', *Public Administration* 83:233–42.

Esser, F. and J. Strömbäck (eds) (2014), *Mediatization of Politics* (Basingstoke: Palgrave). Etzioni, A. (1967), 'Mixed Scanning: A Third Approach to Decision - Making', *Public Administration Review* 27:385–92.

Etzioni, A. (1986), 'Mixed Scanning Revisited', *Public Administration Review* 46:8–14. Eymeri - Douzanes, J. - M., X. Boix and S. Mouton (2015), *Le règne des entourages: Cabinets et conseillers de l'exécutif* (Paris: Presses de Sciences Po).

Falleti, T. G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Fayol, H. (1917), *General and Industrial Management* (London: Pitman).

Forester, J. P. and C. J. Spindler (2006), 'Budgeting Theory Through "Relational Learning"', *Journal of Organization Theory and Behavior* 4:107–31.

Frederickson, H. G. (ed.) (1993), *Ethics and Public Administration* (London: Routledge). Frederickson, H. G. (2005),'Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere', in E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press), 282–304.

Freeman, J. (2003), 'Extending Public Law Norms through Privatization', *Harvard Law Review* 116:1285–352.

Freidson, E. (1986), *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge* (Chicago, IL: University of Chicago Press).

Fry B. R. and L. G. Nigro (1996), 'Max Weber and US Public Administration: The Administrator as Neutral Servant', *Journal of Management History* 2:37–46.

Gailmard, S. and J. Patty (2007), 'Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise', *American Journal of Political Science* 51:873–89.

Galaz, V. (Forthcoming) (ed.), *Handbook on Global Challenges, Governance and Complexity* (Cheltenham: Edward Elgar).

Gallo, N, and D. E. Lewis (2012), 'The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance', *Journal of Public Administration Research and Theory* 22:219–43.

Geddes, B. (1994), *Politician's Dilemma*: *Building State Capacity in Latin America* (Berkeley, CA: University of California Press).

Gerth, H. H. and C. W. Mills (1946), *From Max Weber*: *Essays in Sociology* (New York, NY: Oxford University Press).

Gilley, B. (2009), *The Right to Rule*: *How States and Win and Lose Legitimacy* (New York, NY: Columbia University Press).

Gist, J. R. (1977), '"Increment" and "Base" in the Congressional Appropriations Process', *American Journal of Political Science* 21:341–52.

Goggin, M. L. (1990), *Implementation Theory and Practice*: *Toward a Third Generation* (Glenview, IL: Scott, Foresman).

Goldfinch, S. F. and J. L. Wallis (eds) (2009), *International Handbook of Public Management Reform* (Cheltenham: Edward Elgar).

Goldfinch, S. F. and J. L. Wallis (2010), 'Two myths of convergence in public manage - ment reform', *Public Administration* 88:1099–115.

Good, D. A. (2007), *The Politics of Public Money*: *Spenders, Guardians, Priority Setters and Financial Watchdogs Inside the Canadian Government* (Toronto: University of Toronto Press).

Goodsell, C. T. (2011), *Mission Mystique*: *Belief Systems in Public Agencies* (Washington, DC: CQ Press).

Gormley, W. T. (1989), *Taming the Bureaucracy*: *Muscles, Prayers and Other Strategies* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Grindle, M. S. (1997), 'Divergent Cultures?: When Public Organizations Perform Well in Developing Countries', *World Development* 35:481–95.

Grindle, M. S. (2012), *Jobs for the Boys* (Cambridge, MA: Harvard University Press). Grindle, M. S. (2017), 'Good Governance, R. I. P.: A Critique and an Alternative', *Governance* 30:17–22.

Gulick, L. and L. Urwick (1937), *Papers on the Science of Administration* (New York, NY: Public Administration Clearing House).

Gustavsen, A., A. Röiseland and J. Pierre (2014), 'Procedure or Performance? Assessing Citizens' Attitudes Towards Legitimacy in Swedish and Norwegian Local Government', *Urban Research and Practice* 7:200–12.

Haeder, S. F. and D. L. Weimer (2013), '"You Can't Make Me Do It": State Implementation of Exchanges Under the Affordable Care Act', *Public Administration Review* 73:524–47.

Hall, P. (2011), *Managementbyråkrati* [Management bureaucracy] (Stockholm: Liber). Hall, P. A. (1993), 'Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25:275–96.

Halligan, J. (2010), 'Reforming Management and Management Systems', in J. Pierre and P. Ingraham (eds), *Comparative Administrative Change and Reform* (Montreal: McGill - Queen's University Press), 139–58.

Halligan, J. A. (2001), 'Politicians, Bureaucrats and Public Sector Reform in Australia and New Zealand', in B. G. Peters and J. Pierre (eds), *Politicians, Bureaucrats and Public Sector Reform* (London: Routledge), 157–68.

Hammond, T. H. (1990), 'In Defense of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organization"', *Public Administration* 68:143–73.

Hanusch, H. (1980), *An Anatomy of Government Deficiencies* (Berlin: Springer Verlag).

Hayes, M. T. (2006), *Incrementalism and Public Policy* (Lanham, MD: University Press of America).

Head, B. and J. Alford (2015), 'Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management', *Administration & Society* 47:711–39.

Heclo, H. and A. Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money* (Berkeley, CA: University of California Press).

Heinrich, C. J. (2002), 'Outcomes - based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness', *Public Administration Review* 62:712–25.

Helmke, G. and S. Levitsky (2004), 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics* 2:725–40.

Hennessey, P. (1993), *Never Again*: *Britain 1945–51* (New York, NY: Pantheon). Heritier, A. (2013), 'Covert Integration of Core State Powers: Renegotiating Incomplete Contracts', in P. Genschel and M. Jachtenfuchs (eds), *Beyond the Regulatory Polity*: *The European Integration of Core State Powers* (Oxford: Oxford University Press), 230–48.

Heritier, A. and D. Lehmkuhl (2008), 'The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance', *Journal of Public Policy* 28:1–17.

Hibbing, J. R. and E. Theiss - Morse (2002), *Stealth Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hill, M. and P. L. Hupe (2015), *Implementing Public Policy*: *An Introduction to the Study of Operational Governance*, 3rd edn. (London: Sage).

Hirschman, A. O. (1970), *Exit Voice and Loyalty*: *Responses to Decline in Firms, Organization and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Hjern, B. and D. O. Porter (1981), 'Implementation Structures: A New Unit of Organizational Analysis', *Organization Studies* 2: 211–27.

Hofstede, G., G. J. Hofstede and M. Minkov (2010), *Culture's Consequences*: *The Software of the Mind* (New York, NY: McGraw - Hill).

Hogwood, B. W. and B. G. Peters (1984), *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf). Hollibaugh, G. E. (2015), 'The Political Determinants of Ambassadorial Appointments', *Presidential Studies Quarterly* 45:445–66.

Hollibaugh, G. E., G. Horton and D. E. Lewis (2014), 'Presidents and Patronage', *American Journal of Political Science* 58:1024–42.

Hood, C. (1974), *The Tools of Government* (Chatham, NJ: Chatham House). Hood, C. (1976), *The Limits of Administration* (New York, NY: Wiley).

Hood, C. (1991), 'A Public Management for all Seasons?', *Public Administration* 69:3–19.

Hood, C. (2005), 'Public Management: The Word, the Movement, the Science', in E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press), 7–26.

Hood, C. (2011), *The Blame Game*: *Spin, Bureaucracy and Self - Preservation in Government* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Hood, C. and R. Dixon (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less*? *Evaluating Three Decades of Reform in UK Central Government* (Oxford: Oxford University Press).

Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains* (Oxford: Oxford University Press).

Hood, C. and B. G. Peters, with G. O. M. Lee (2002), *Reward for High Public Office in Asia and Pacific Rim Countries* (London: Routledge).

Hou, Y. (2006),'Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and Multiyear Budgeting', *Public Administration Review* 68:631–48.

House, R. S. and E. Araral (2014), 'The Institutional Analysis and Development Framework', in Araral, E., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh and X. Wu (eds), *Routledge Handbook of Public Policy* (London: Routledge), 175–88.

Huber, J. D. and C. R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion*? *The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* (Cambridge: Cambridge University Press). Hupe, P. (2013), 'Dimensions of Discretion: Specifying the Objects of Street - level Bureaucracy Research', *Der Moderne Staat* 6:425–40.

Hupe, P. and M. Hill (2015), '"And the Rest is Implementation": Comparing Approaches to What Happens in Policy Processes Beyond Great Expectations', *Public Policy and Administration* 31:103–21.

Hupe, P., M. Hill and A. Buffat (eds) (2015), *Understanding Street - Level Bureaucracy* (Bristol: Policy Press).

Hyden, G. (2013), 'Culture, Administration and Reform in Africa', *International Journal of Public Administration* 36:922–31.

Jacobs, A. M. (2011), *Governing in the Long - term*: *Democracy and the Politics of Investment* (Cambridge: Cambridge University Press).

Jacobs, S. and T. Schillemans (2016), 'Media and Public Accountability: Typology and Exploration', *Policy and Politics* 44:23–40.

Jacobsen, D. I. (2006), 'The Relationship Between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structures, Demography and Time', *Governance* 19:303–23.

Jantz, B. and W. Jann (2013), 'Mapping accountability changes in labour market organizations: From concentrated to shared accountability?', *International Review of Administrative Sciences* 79:227–48.

Jerome - Forget, M., J. White and J. M. Weiner (1995), *Managing Health Care Through Internal Markets* (Montreal: Institute for Research on Public Policy).

John, P. and M. Johnson (2008), 'Is there still a public service ethos?', in A. Park, J. Curtice, K. Thomson, M. Philips, M. Johnson and E. Clery (eds), *British Social Attitudes*: *The 24th Report* (London: Sage), 105–26.

Jones, B. D. (1999), 'Bounded Rationality', *Annual Review of Political Science* 2:297–311.

Jones, B. D., L. Zalanyi and P. Erdi (2014), 'An Integrated Theory of Budget Politics and Some Empirical Tests: The US National Budget 1791–2010', *American Journal of Political Science* 58:561–78.

Jones, R. and K. Luder (2011), 'The Federal Government of Germany's Circumspection concerning Accrual Budgeting and Accounting', *Public Money & Management* 31:265–70.

Jordan, A. and A. Lenschow (2010), 'Environmental Policy Integration: A State of the Art Review', *Environmental Policy and Governance* 20:147–58.

Kaufman, H. (1956), 'Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration', *American Political Science Review* 50:1057–72.

Kaufman, H. (1977), *Red Tape*: *Its Origins, Uses and Abuses* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Kennedy, B. A. (2013), 'Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory* 21:791–816.

Kennedy, B. A. (2014), 'Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature', *Administration & Society*, 46:395–421.

Kerwin, C. M. and S. Furlong (2011), *Rulemaking*: *How Government Agencies Write Law and Make Policy*, 4th edn. (Washington, DC: CQ Press).

Kettl, D. F. (1997), 'The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links', *Journal of Policy Analysis and Management* 16:446–62.

Kettl, D. F. (2015), 'The Job of Government: Interweaving Public Functions and Private Hands', *Public Administration Review* 75:210–29.

Kickert, W. J. M. (2012), 'State Responses to the Fiscal Crisis in Britain, Germany and the Netherlands', *Public Management Review* 14:299–309.

Kinchin, N. (2007), 'More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision - Makers', *Australian Journal of Public Administration* 66:112–20.

Kingdon, J. W. (2003 [1985]), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd edn. (New York, NY: Longman).

Kingsley, J. D. (1944), *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, OH: Antioch Press). Kirschen, E. S. et al. (1964), *Economic Policy in Our Time* (Dordrecht: North - Holland). Kiser, L. L. and E. Ostrom (2000), 'The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches', in M. D. McGinnis (ed.), *Polycentric Games and Institutions* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press), 56–88.

Klijn, E. - H. (2008),'Complexity Theory and Public Administration', *Public Management Review* 10:299–317.

Knill, C. (1999), 'Explaining Cross - National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies', *Journal of Public Policy* 19:113–39. Kohler - Koch, B. and B. Finke (2007), 'The Institutional Shaping of EU - Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?', *Journal of Civil Society* 3:205–21.

Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance*: *New Government - Society Interactions* (London: Sage).

Koppenjan, J. and E. - H. Klijn (2004), *Managing Uncertainties in Networks*: *A Network Approach to Problem - Solving and Decision Making* (London: Routledge).

Kramer, R. (1999), 'Weaving the Public into Public Administration', *Public Administration Review* 59:89–92.

Laegreid, P. and T. Christensen (eds) (2013), *Transcending New Public Management*: *The Transformation of Public Sector Reforms* (Aldershot: Ashgate).

Laegreid, P. and K. Verhoest (eds) (2010), *Governance of Public Sector Organizations*: *Proliferation, Autonomy and Performance* (Basingstoke: Macmillan).

Le Grand, J. (2013), *Motivation, Agency and Public Policy*: *Of Knights and Knaves, Pawns and Queens* (Oxford: Oxford University Press).

Lee, K. - H. and J. Raadschelders (2008), 'Political - Administrative Relations Impacts and Puzzles in Aberbach, Putnam and Rockman, 1981', *Governance* 21:419–38.

Levin, K., B. Cashore, S. Bernstein and G. Auld (2012), 'Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change', *Policy Sciences* 45:121–52.

Levine C. H. (1978), 'Organizational Decline and Cutback Management', *Public Administration Review* 38:316–25.

Lewis, M. W., C. Andriopoulos and W. K. Smith (2014), 'Paradoxical Leadership to Enable Strategic Agility', *California Management Review* 56:58–77.

Light, P. C. (2005), *Thickening Government*: *Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Lindblom, C. E. (1965), *The Intelligence of Democracy*: *Decision - Making Through Mutual Adjustment* (New York, NY: The Free Press).

Linder, S. H. and B. G. Peters (1989),'Implementation as a Guide to Policy Formulation: A Question of "When" Rather than "Whether"', *International Review of Administrative Sciences* 56:631–52.

Lindgren, K. - O. and T. Persson (2010), 'Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade - Off? Empirical Evidence from an EU Survey', *Journal of European Public Policy* 4:449–67.

Lipsky, M. (1980), *Street - Level Bureaucracy*: *Dilemmas of the Individual in Public Services* (New York, NY: Russell Sage Foundation).

Lipton, E., I. Austen and S. Lafreniere (2013), 'Tension and Flaws before Health Website Crash', *New York Times,* 22 November.

Lodge, M. and C. Hood (2012), 'Into an Age of Multiple Austerities: Public Management and Public Service Bargains in the OECD Countries', *Governance* 25:79–101.

Lord, G. (1973), *The French Budgetary Process* (Berkeley, CA: University of California Press).

Lowi, T. J. (1969), *The End of Liberalism* (New York, NY: W. W. Norton).

Lübke, A. (2005), 'Fiscal Discipline Between Levels of Government in Germany', *OECD Journal of Budgeting* 5:23–38.

Lundqvist, L. J. (1980), *The Hare and the Tortoise*: *Clean Air Policies in the United States and Sweden* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

Lynn, L. E. (2005), 'Public Management: A Concise History of the Field', in E. Ferlie, L. E. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press), 27–50.

Mahoney, J. and K. Thelen (2010), *Explaining Institutional Change*: *Ambiguity, Agency and Power* (Cambridge: Cambridge University Press).

Makkai, T. and J. Braithwaite (1992), 'In and Out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture', *Journal of Public Policy* 12:61–78.

Mann, C., J. - P. Voss, N. Amelung, A. Simons, T. Runge and L. Grabner (2014), 'Challenging Futures of Citizen Panels: Critical Issues for Robust Forms of Public Participation' (Berlin: Technische Universität [TU] Berlin).

Manning, N. (2001), 'The Legacy of the New Public Management in Developing Countries', *International Review of Administrative Sciences* 67:296–310.

Maor, M. (2014), 'Policy Persistence, Risk Estimation and Policy Underreaction', *Policy Sciences* 47:425–43.

March, J. G. (1994), *Primer on Decision - Making*: *How Decisions Happen* (New York, NY: The Free Press).

March, J. G. and J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York, NY: Free Press).

Marsh, D., M. J. Smith and D. Richards (2000), 'Bureaucrats, Politicians and Reform in Whitehall: Analysing the Bureau - shaping Model', *British Journal of Political Science* 30:461–82.

Maynard - Mooney, S. and M. Musheno (2012), 'Social Equities and Inequities in Practice: Street - level Workers as Agents and Pragmatists', *Public Administration Review* 72:16–23.

McCubbins, M. D., R. Noll and B. Weingast (1989), 'Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies', *Virginia Law Review* 75:431–82.

McGerr, M. (2005), *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870–1920* (New York, NY: Oxford University Press).

Merton, R. K. (1936), 'The Unanticipated Consequences of Purposeful Social Action', *American Sociological Review* 1:894–904.

Metcalfe, L. (1994), 'International Policy Co - ordination and Public Management Reform', *International Review of Administrative Sciences* 60:271–90.

Meyer - Sahling, J. and T. Veen (2010),'Governing the Post - Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicization in Central and Eastern Europe', *East European Politics* 28:4–22.

Meyers, M. K., and V. L. Nielsen (2012),'Street - Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy', in B. G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Administration,* 2nd edn. (London: Sage), 245–56.

Meyers, M. K. and S. Vorsanger (2003),'Street - Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy', in B. G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Administration* (London: Sage), 153–63.

Miller, G. J. (2005), 'The Political Evolution of Principal - Agent Models', *Annual Review of Political Science* 8:203–25.

Milward, B., L. Jensen, A. Roberts, M. I. Dussauge - Laguna, V. Junjan, R. Torenvlied, A. Boin, H. K. Colebatch, D. Kettl and R. Durant (2016), 'Is Public Management Neglecting the State?', *Governance* 29:311–34.

Moore, M. H. (1994), 'Public Value as the Focus of Strategy', *Australian Journal of Public Administration* 53:296–303.

Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value*: *Strategic Management in Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Moe, T. M. (1989), 'The Politics of Bureaucratic Structure', in J. E. Chubb and P. E. Peterson (eds), *Can the Government Govern*? (Washington, DC: The Brookings Institution), 267–329.

Moe, T. M. (1991), 'Politics and the Theory of Organization', *Journal of Law, Economics & Organization* 7: 106–29.

Moynihan, D. P. (2008), *The Dynamics of Performance Management*: *Constructing Information and Reform* (Washington, DC: Georgetown University Press).

Mueller, D. C. (2003 [1979]), *Public Choice*, 3rd edn. (Cambridge: Cambridge University Press).

Mulgan, R. (1997), 'Contracting Out and Accountability', *Australian Journal of Public Administration* 56:106–16.

Mulgan, R. (2000), 'Accountability: An Ever - Expanding Concept?', *Public Administration* 78:555–83.

Natchez, P. B. and I. C. Bupp (1973), 'Policy and Priority in the Budgetary Process', *American Political Science Review* 67:951–63.

Naurin, E. (2011), *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions* (Basingstoke: Palgrave).

Neuhold, C., S. Vanhoonacker and L. Verhey (2013), *Civil Servants and Politics*: *A Delicate Balance* (Basingstoke: Macmillan).

Nilsson, L. (2004),'Medborgarna och den Offentliga Sektorns Gränser', in S. Holmberg and L. Weibull (eds), *Ju mer vi* är *tillsammans* (Gothenburg: SOM Institutet), 41–50.

Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago, IL: Aldine, Atherton).

Noordegraaf, M. (2015), *Public Management*: *Performance, Professionalism and Politics* (Basingstoke: Palgrave).

Norman, R. (2001), 'Letting and Making the Managers Manage: the Effect of Control Systems on Management Action in New Zealand's Central Government', *International Public Management Journal* 4:65–89.

North, D. C. (1993), 'Institutions and Credible Commitment', *Journal of Theoretical and Institutional Economics* 149:11–23.

Novick, D. (1967), *Program Budgeting*: *Program Analysis and the Federal Budget* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Olivier de Sardan, J. - P. (2014), 'The Delivery State in Africa: Interface Bureaucrats, Professional Cultures and Bureaucratic Modes of Governance', in T. Bierschenck and O. de Sardan (eds), *State at Work*: *Dynamics of African Bureaucracies* (Leiden: Brill), 156–74.

Olsen, J. P. (2006), 'Maybe it Is Time to Rediscover Bureaucracy', *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:1–24.

Olsen, J. P. (2008), 'The Ups and Downs of Bureaucratic Organization', *Annual Review of Political Science* 11:13–37.

Ongaro, E. (2010), 'The Napoleonic Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain', in M. Painter and B. G. Peters (eds), *Tradition and Public Administration* (Basingstoke: Macmillan), 174–90.

Osborne, D. and T. Gaebler (1993), *Reinventing Government*: *How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector* (New York, NY: Plume).

Osborne, S. P. (2006), 'The New Public Governance', *Public Management Review* 8:377–87.

Osborne, S. P. (ed.) (2010), *The New Public Governance*: *Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (London: Routledge).

Ostrom, E. (2007), 'Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework', in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd edn. (Boulder, CO: Westview Press), 21–63.

O'Toole, L. J. (2000), 'Research on Policy Implementation: Assessments and Prospects', *Journal of Public Administration Research and Theory* 10:263–88.

Padgett, J. (1980), 'Bounded Rationality in Budgetary Research', *American Political Science Review* 74:354–72.

Page, E. C. (1985), *Political Authority and Bureaucratic Power* (Brighton: Wheatsheaf). Page, E. C. (2003),'Civil Servant as Legislators: Law - Making in British Administration', *Public Administration* 81:651–79.

Page, E. C. (2010), 'Accountability as a Bureaucratic Minefield: Lessons from a Comparative Study', *West European Politics* 33:1010–29.

Page, E. C. (2012), *Policy without Politicians*: *Bureaucratic Influence in Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Painter, M. and B. G. Peters (eds) (2010), *Tradition and Public Administration* (Basingstoke: Palgrave).

Panizza, F., C. Ramos and G. Schleris (2016), 'Counselors, Cadres and Clients: The Politics of Patronage in Argentina and Uruguay Under Two Left of Center Governments', paper presented at International Political Science Association Conference, Poznan, Poland, July.

Parry, R. (2003), 'The Influence of Heclo and Wildavsky's *The Private Government of Public Money*', *Public Policy and Administration* 18:3–19.

Payan, T. (2006), *Cops, Soldiers and Diplomats*: *Explaining Agency Behavior in the War on Drugs* (Lanham, MD: Lexington Books).

Perry, J. L. (1996), 'Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity', *Journal of Public Administration Research and Theory* 6:5–22.

Peters, B. G. (1987), 'Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking', in J. E. Lane (ed.), *Bureaucracy and Public Choice* (London: Sage), 256–82.

Peters, B. G. (2001), *The Future of Governing* (Lawrence, KS: University of Kansas Press).

Peters, B. G. (2003), 'Administrative Traditions and the Anglo - American Democracies', in J. A. Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo - American Countries* (Cheltenham: Edward Elgar), 10–26.

Peters, B. G. (2009), *The Politics of Bureaucracy*, 6th edn. (London: Routledge). Peters, B. G. (2010a), 'Bureaucracy and Democracy', *Public Organization Review* 10:209–22.

Peters, B. G. (2010b), *The Future of Governing*: *Four Emerging Models*, 2nd edn. (Lawrence, KS: University Press of Kansas).

Peters, B. G. (2014), 'Accountability in Public Administration', in M. Bovens, R. E. Goodin and T. Schillemans (eds), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 211–25.

Peters, B. G. (2015a), *Pursuing Horizontal Management*: *The Politics of Public Sector Coordination* (Lawrence, KS: University Press of Kansas).

Peters, B. G. (2015b), 'What is so Wicked About Wicked Problems?', paper presented at International Public Policy Association's conference, Milan, Italy, July.

Peters, B. G. (2016), 'Governance and the Media: Exploring the Linkages', *Policy and Politics* 44:9–22.

Peters, B. G. (2017), *The Politics of Bureaucracy*, 7th edn. (London: Routledge). Peters, B. G. (Forthcoming) *Administrative Traditions and Administrative Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. G. and J. A. Hoornbeek (2005), 'The Problem of Policy Problems', in P. Eliadis, M. Hill and M. Howlett (eds), *Designing Government* (Montreal: McGill/ Queens University Press), 77–105.

Peters, B. G. and J. Pierre (eds) (2004), *The Politicization of the Civil Service: The Quest for Control* (London: Routledge).

Peters, B. G. and J. Pierre (2016), 'Two Roads to Nowhere: Appraising Thirty Years of Public Administration Research', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 30:11–16.

Peters, B. G. and J. Pierre (2017), *Comparative Governance* (Cambridge: Cambridge University Press).

Peters, B. G., J. Pierre and T. Randma - Liiv (2011), 'Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?', *Public Organization Review* 11:13–27.

Peters, B. G. and D. J. Savoie (eds) (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform* (Montreal and Kingston: McGill - Queens University Press).

Peters, B. G., E. Schröter and P. von Maravić (2015), *Representative Bureaucracy in Action: Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia* (Cheltenham: Edward Elgar).

Pierre, J. (1995a), 'Governing the Welfare State: Public Administration, State and Society in Sweden', in J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State* (Cheltenham: Edward Elgar), 140–60.

Pierre, J. (1995b), 'The Marketization of the State: Citizens, Customers and the Emergence of the Public Market', in B. Guy Peters and Donald J. Savoie (eds), *Governance in a Changing Environment* (Montreal and Kingston: McGill - Queens University Press), 47–69.

Pierre, J. (ed.) (1998), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience* (Basingstoke: Macmillan).

Pierre, J. (2011), 'Stealth Economy? Economic Theory and the Politics of Administrative Reform', *Administration and Society* 43:672–92.

Pierre, J. (2012), 'Governance and Institutional Flexibility', in D. Levi - Faur (ed.), *Oxford Handbook in Governance* (Oxford: Oxford University Press), 187–200.

Pierre, J. (2013a), 'Democratizing Regional Economic Development in Sweden: Why? Did it Make a Difference?', in J. Bickerton and B. Guy Peters (eds), *Governing: Essays in Honour of Donald J. Savoie* (Montreal: McGill - Queen's University Press, 2013), 291–305.

Pierre, J. (2013b), *Globalization and Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

Pierre, J. and M. Painter (2010), 'Why legality Cannot Be Contracted Out: Exploring the Limits of New Public Management', in M. Ramesh, E. Araral Jr and X. Wu (eds), *Reasserting the Public in Public Services: New Public Management Reforms* (London: Routledge), 49–62.

Pierre, J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State* (Basingstoke: Macmillan).

Pierre, J. and B. G. Peters (2017), 'The shirking bureaucrat: A Theory in Search of Evidence?', *Policy and Politics* 45:157–72.

Pierre, J. and A. Röiseland (2016), 'A 'Choice Revolution'? Exit and Voice in Local Government Reconsidered', *Public Administration* 94:738–53.

Pierre, J., A. Röiseland and A. Gustavsen (2013), 'Legitimitet gjennom prestasjon?' [Legitimacy through Performance?], in H. Oscarsson, L. Weibull and A. Bergström (eds), *V*ägskäl [Crossroads] (Gothenburg: The SOM Institute, 2013), 269–80.

Pierre, J., A. Röiseland and A. Gustavsen (2015), 'Accountability by professionalism or managerialism? Exploring attitudes among Swedish and Norwegian local govern - ment leaders', *International Journal of Public Administration* 38: 689–700.

Pierre, J., A. Röiseland, B. G. Peters and A. Gustavsen (2015), 'Comparing Local Politicians' and Bureaucrats' Assessments of Democratic Participation: The Cases of Norway and Sweden', *International Review of Administrative Sciences*. Published online ahead of print: DOI: https://doi.org/10.1177/0020852315598214.

Pierre, J. and S. Schütt (2005), 'Regionalisering och ekonomisk utveckling: Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik' [Regionalization and Economic Development: The Politics of Economic Development in the Västra Götaland Region], in L. Nilsson (ed.), *Svensk Samhällsorganisation i För*ändring: *V*ästsverige *vid Millennieskiftet* [*The Changing Societal Organization in Sweden*: *West Sweden at the Turn of the Millennium*] (Gothenburg: CEFOS), 415–40.

Pierre, J. and G. Sundström (eds) (2009), *Samhällsstyrningi För*ändring: *Regeringskansliet och nya governanceformer* [The Changing Societal Governance: The Central Government Office and New Forms of Governance] (Malmö: Liber).

Piven, F. F. and R. A. Cloward (1993), *Regulating the Poor*: *The Functions of Public Welfare*, 2nd edn. (New York, NY: Vintage Books).

Poguntke, T. and P. Webb (eds) (2007), *The Presidentialization of Politics*: *A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services*: *The Anglo - American Experience* (Oxford: Blackwell).

Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services*: *Cuts or Cultural Change in the 1990s*? (Oxford: Blackwell).

Pollitt, C. (2003), 'Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices', *Critical Perspectives on Accounting* 14:151–70.

Pollitt, C. (2016), *Advanced Introduction to Public Management and Administration* (Cheltenham: Edward Elgar).

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform*: *A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo - Weberian State* (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C., J. Caulfield, A. Smullen and C. Talbot (2005), *Agencies*: *How Governments do Things Through Semi - Autonomous Organizations* (Basingstoke: Palgrave).

Pollitt, C. and C. Talbot (eds) (2004), *Unbundled Government*: *A Critical Analysis of the Global Trend Toward Agencies, Quangos and Contractualization* (London: Routledge).

Polsby, N. W. (1968), 'The Institutionalization of the US House of Representatives', *American Political Science Review* 62:144–68.

Porter, D. O., and B. Hjern (1981), 'Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis', *Organization Studies* 2:211–27.

Potrafke, N. (2013), 'Minority Positions in the German Council of Economic Experts', *European Journal of Political Economy* 31:180–7.

Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1974), *Implementation* (Berkeley, CA: University of California Press).

Quah, J. S. T. (2003), 'Paying for the "Best and Brightest"', in C. Hood, B. G. Peters and G. O. M. Lee (eds), *Rewards for High Public Office*: *Asia and Pacific Rim* (London: Routledge), 145–62.

Radin, B. A. (2006), *Challenges to the Performance Movement*: *Accountability, Complexity and Democratic Values* (Washington, DC: Georgetown University Press). Rainey, H. G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations* (New York, NY: John Wiley).

Ramesh, M., E. Araral Jr. and X. Wu (eds) (2010), *Reasserting the Public in Public Services*: *New Public Management Reforms* (London: Routledge).

Raudla, R., R. Savi and T. Randma - Liiv (2013), *Literature Review on Cutback Management* (Erasmus University: Department of Public Management).

Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance*: *Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).

Rhodes, R. A. W. and J. Wanna (2007), 'The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians', *Australian Journal of Public Administration* 66:406–21.

Rittel, H. W. J. and M. M. Webber (1973), 'Dilemmas in the General Theory of Planning', *Policy Sciences* 4:155–69.

Robinson, M. and J. Brumby (2003), *Does Performance Budgeting Work*? (Washington, DC: International Monetary Fund).

Room, G. (2012), *Complexity, Institutions and Public Policy*: *Agile Decision - making in a Turbulent World* (Cheltenham: Edward Elgar).

Rose, R. (1980), 'Government against sub - governments: A European perspective on Washington', in R. Rose and E. N. Suleiman (eds), *Presidents and Prime Ministers* (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research), 284–327.

Rosenbloom, D. H. (2000), 'Retrofitting the Administrative State to the Constitution: Congress and the Judiciary's Twentieth - Century Progress', *Public Administration Review* 60:39–46.

Rothstein, B. (1998), *The Social Democratic State*: *The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reform* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press). Rothstein, B. (2009), 'Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government', *American Behavioral Scientist* 53:311–30.

Rothstein, B. and J. Teorell (2008), 'What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions', *Governance*: *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21:165–90.

Russell, M. and M. Benton (2011), *Selective Influence*: *The Policy Impact of the House of Commons Select Committees* (London: The Constitution Unit, University College London).

Saetren, H. (2005), 'Facts and Myths About Research on Public Policy Implementation: Out - of - Fashion, Allegedly Dead, but Still Very Much Alive and Relevant', *Policy Studies Journal* 33:559–82.

Saetren, H. (2014), 'Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment', *Public Policy and Administration* 29:84–105.

Salamon, L.M. (1979), 'The Time Dimension in Policy Evaluation: The Case of New Deal Land Reform', *Public Policy* 27:129–83.

Salomonsen, H. H. and T. Knudsen (2011), 'Changes in Public Service Bargains: Ministers and Civil Service Bargains in Denmark', *Public Administration* 89:1015–35.

Sanchez - Delgado, R. (2014), 'Rebalancing EU Interest Representation? Associative Democracy and EU Funding of Civil Society Organizations', *Journal of Common Market Studies* 52:337–53.

Sandfort, J. and H. B. Milward (2009), 'Collaborative Service Provision in the Public Sector', in S. Cropper, C. Huxham, M. Ebers, and P. S. Ring (eds), *The Oxford Handbook of Inter - organizational Relations* (Oxford: Oxford University Press), 142–74.

Sartori, G. (1970), 'Concept Misformation in Comparative Politics', *American Political Science Review* 64:1033–53.

Savoie, D. J. (1999), *Governing from the Centre*: *The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto: University of Toronto Press).

Schaffer, B. (1973), *The Administrative Factor* (London: Frank Cass).

Scharpf, F. W. (1988), 'The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration* 66:239–78.

Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play*: *Actor - Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder, CO: Westview).

Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe*: *Effective and Democratic*? (Oxford: Oxford University Press).

Scharpf, F. W. (2009), 'Legitimacy in the Multilevel European Union', *European Political Science Review* 1:173–204.

Schick, A. (2009), 'Crisis Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* 9:119–32. Schillemans, T. (2012), *Mediatization of Public Services*: *How Organizations Adapt to News Media* (Frankfurt a. M.: Peter Lang).

Schmitter, P. C. and T. L. Karl (1991), 'What Democracy Is … And Is Not', *Journal of Democracy* 2:75–88.

Schön, D. A. and M. Rein (1994), *Frame Reflection*: *Solving Intractable Policy Disputes* (New York, NY: Basic Books).

Schulman, P. R. (1980), *Large - Scale Policymaking* (New York, NY: W. W. Norton). Selden, S. C. (1997), *The Promise of Representative Bureaucracy*: *Diversity and Responsiveness in a Government Agency* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Shah, A. (2007), *Participatory Budgeting* (Washington, DC: The World Bank).

Shaw, R. and C. Eichbaum (2014), 'Ministers, Minders and the Core Executive: Why Ministers Appoint Special Advisors in Whitehall Contexts', *Parliamentary Affairs* 67:584–616.

Shedler, A. (1999), 'Conceptualizing Accountability', in A. Shedler, L. Diamond and M. F. Plattner (eds), *The Self - Restraining State*: *Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynn Rienner), 13–28.

Shedler, A., L. Diamond and M. F. Plattner (eds) (1999), *The Self - Restraining State*: *Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynn Rienner).

Simon, H. A. (1947), *Administrative Behavior* (New York, NY: Macmillan).

Simon, H. A. (1973a), 'Applying Information Technology to Organizational Design, *Public Administration Review* 33:268–78.

Simon, H. A. (1973b), 'The Structure of Ill - Structured Problems', *Artificial Intelligence* 4:181–201.

Simon, H. A. (1991), 'Partitioning of Unstructured Problems in Parallel Processing', *Computing Systems in Engineering* 2:135–48.

Simon, H. A. (1995), 'Rationality in Political Behavior', *Political Psychology* 16:45–61. Smith, S. R. (2012), 'Street - Level Bureaucracy and Public Policy', in B. G. Peters and J. Pierre (eds), *Handbook of Public Administration,* 2nd edn. (London: Sage), 354–65.

Sørensen, E and J. Torfing (2007a), 'Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics', in E. Sørensen and J. Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance* (Basingstoke: Macmillan), 25–42.

Sørensen, E. and J. Torfing (2007b), 'Theoretical Approaches to Metagovernance', in Sørensen and J. Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance* (Basingstoke: Palgrave), 169–82.

Soss, J., R. C. Fording and S. E. Schram (2011), *Disciplining the Poor*: *Neoliberalism and the Persistent Power of Race* (Chicago, IL: University of Chicago Press).

Steinmo, S., K. A. Thelen and F. Longstreth (eds) (1992), *Structuring Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Steurer, R. (2013), 'Disentangling Governance: A Synoptic View of Regulation by Government, Business and Civil Society', *Policy Sciences* 46:387–410.

Streeck, W. and K. Thelen (2005), *Beyond Continuity*: *Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press).

Streeck, W. and K. Thelen (eds) (2009), *Institutional Change in Advanced Political Economies* (Oxford: Oxford University Press).

Suleiman, E. (2003), *Dismantling Democratic States* (Princeton: Princeton University Press).

Sundström, A. (2016), 'Violence and the Costs of Honesty: Rethinking Bureaucrats' Choices to Take Bribes', *Public Administration* 94:593–608.

Svallfors, S. (2015), 'Who Loves the Swedish Welfare State? Attitude Trends 1980–2010', in J. Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics* (Oxford: Oxford University Press), 22–36.

Svara, J. (2001), 'The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration', *Public Administration Review* 61:176–83.

T. Hart, P. (2006), 'Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart?', *Public Administration* 84:121–46.

Tahvilzadeh, N. (2012), *Representativ Byr*åkrati (Gothenburg: School of Public Administration, University of Gothenburg).

Tarschys, D. (1984), 'Good Cuts, Bad Cuts: The Need for Expenditure Analysis in Decremental Budgeting', *Scandinavian Political Studies* 7:241–59.

Tarschys, D. (2003), 'Time Horizons in Budgeting', *OECD Journal on Budgeting* 3:77–103.

Teodoro, M. P. (2011), *Bureaucratic Ambition*: *Careers, Motives and Bureaucratic Ambition* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press).

Thalen, R. W. and C. R. Sunstein (2008), *Nudge*: *Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness* (New Haven, CT: Yale University Press).

Thomas, J. (1999), 'Bringing the Public into Public Administration: The Struggle Continues', *Public Administration Review* 59:83–88.

Thompson, J. R. (2006), 'The Federal Civil Service: The Demise of an Institution', *Public Administration Review* 66:496–503.

Thompson, J. D. and A. Tuden (1959), *Strategy, Structure and Process in Organizational Design, in Comparative Studies in Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Administrative Studies Center).

Thompson, V. A. (1961), *Modern Organization* (University: University of Alabama Press). Torfing, J., B. G. Peters, J. Pierre and E. Sørensen (2011), *Interactive Governance*: *Advancing the Paradigm* (Oxford: Oxford University Press).

Torfing, J. and P. Triantafillou (2013), 'What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political - Administrative System', *International Review of Public Administration* 18:9–25.

Tsebelis, G. (2002), *Veto Players*: *How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Tummers, L. and V. Bekkers (2014), 'Policy Implementation, Street Level Bureaucracy and Discretion', *Public Management Review* 16:527–47.

Tummers, L. L. G., V. Bekkers, E. Vink and M. Musheno (2015), 'Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization of Systematic Review of the Literature', *Journal of Public Administration Research and Theory* 25:1099–126.

van de Walle, S., G. Hammerschmid, R. Andrews and P. Bezes (eds) (2017), *Public Administration Reforms in Europe*: *The View from the Top* (Cheltenham: Edward Elgar).

van Hulst, M. and D. Yanow (2016), 'From "Frames" to "Framing": Theorizing a More Dynamic Political Approach', *American Review of Public Administration* 40:92–112.

Vandenabeele, W. (2008), 'Government Calling: Public Service Motivation as an Element in Selecting Government as an Employer of Choice', *Public Administration* 86:1089–105.

Vandenabeele, W., G. A. Brewer and A. Ritz (2014), 'Past, Present and Future of Public Service Motivation Research', *Public Administration* 92:779–89.

Vaughn, J. S. and J. D. Villalobos (2015), *Czars in the White House*: *The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press).

Vercesi, M. (2012), 'Cabinets and Decision - Making Processes: Reassessing the Literature', *Journal of Comparative Politics* 52:4–27.

Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert and P. Laegreid (eds) (2012), *Government Agencies*: *Practices and Lessons from 30 Countries* (Basingstoke: Palgrave).

Waldo, D. (1968), 'Scope of the Theory of Public Administration', in J. C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*: *Scope, Objectives, and Methods* (Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences/American Society for Public Administration).

Waldo, D. (2007 [1948]), *The Administrative State*: *A Study of the Political Theory of American Public Administration* (Brunswick, NJ: Transaction Publishers).

Wampler, B. (2010), *Participatory Budgeting in Brazil*: *Contestation, Cooperation and Accountability* (University Park: Pennsylvania State University Press).

Weible, C. and H. Jenkins - Smith (2016), 'The Advocacy - Coalition Framework', in G. Peters and P. Zittoun (eds), *Contemporary Approaches to Public Policy* (London: Macmillan), 16–34.

White, J. and A. Wildavsky (1989), *The Deficit and the Public Interest*: *The Search for Responsible Budgeting in the 1980s* (New York, NY: Russell Sage Foundation).

Wildavsky, A. (1975), *Budgeting*: *A Comparative Theory of the Budgetary Process* (Boston, MA: Little, Brown).

Wildavsky, A. (1978), 'A Budget For All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts', *Public Administration Review* 38:501–9.

Wildavsky, A. (1984), *Budgeting*: *A Comparative Theory of the Budgetary Process* 2nd edn. (New Brunswick, NJ: Transaction).

Willems, T. and W. van Dooren (2012), 'Coming to Terms with Accountability: Combining Different Forums and Functions in a Multidimensional Way', *Public Management Review* 14:1011–36.

Wilson, W. (1887), 'The Study of Administration', *Political Science Quarterly* 2:197–222. Wolfe, P. R. and D. W. Moran (1993), 'Global Budgeting in OECD Countries', *Health Care Financing Review* 14:56–76.

Workman, S. (2015), *The Dynamics of Bureaucracy in US Government: How Congress and Federal Agencies Process Information and Solve Problems* (Cambridge: Cambridge University Press).

Xavier, J. A. (1997), 'Portfolio Budgeting in Australian Portfolios – Principles and Practices', *Public Budgeting and Finance* 17:88–103.

Zahardis, N. (2014), 'Ambiguity and Multiple Streams', in P. A. Sabatier and M. Weible (eds), *Theories of the Policy Process*, 3rd edn. (Boulder, CO: Westview Press), 25–58.

# المترجمان في سطور

## ١- د. محمد شحاتة وهبي محمد.

### المؤهل العلمي:

- دكتوراه في اللغة الإنجليزية وآدابها من كلية اللغات والترجمة، جامعة الأزهر، القاهرة، مصر.

### العمل الحالي:

- مترجم بإدارة الترجمة، مركز البحوث والدراسات، معهد الإدارة العامة.

### أبرز الأنشطة العلمية والعملية:

- قـام بترجمـة ومراجعة العديد مــن المؤلفات والبحوث في المجــالات العلمية والإدارية والثقافيــة والأدبية والسياســية والدينية والقانونية بتكليف من مؤسســات ومنظمات عربية وعالمية مختلفة.
- تعاون مع عددٍ من المنظمات ودُور النشر العربية والدولية في ترجمة العديد من التقارير الدبلوماسية والصحفية والسياسية من وإلى الإنجليزية.
- شارك في إعداد بعض المعاجم والقواميس من وإلى الإنجليزية.
- شارك في العديد من المؤتمرات العلمية المحلية والدولية.
- نُشر له العديد من الكتب المترجمة في مجالات عديدة؛ منها:
  - كتاب "خدمة العملاء الإلكترونية" ترجمه إلى العربية بالاشــتراك مع أ. درويش نايف عبد الهادي.
  - كتاب "تدريب القيادات" ترجمه إلى العربية بالاشتراك مع د. أنور بن إبراهيم حبرم.
  - كتاب "إدارة المعرفة: النظم والعمليات" مُترجَم إلى العربية.
  - كتــاب "الثقافة التنظيمية والقيادة" ترجمه إلى اللغة العربية بالاشــتراك مع د. محمد منير الأصبحي.

- كتاب "كلاسـيكيات الإدارة العامة" مُترجَم إلى اللغة العربية بالمشـاركة مع نخبة من أساتذة الإدارة.
- كتـاب "تطوير أنظمـة الحكم والإدارة وجهـود التنمية الإداريـة في المملكة العربية السعودية" مُترجَم إلى اللغة الإنجليزية.
- نُشر له العديد من البحوث والمقالات المترجمة في مجلات وسلاسل ثقافية عربية وعالمية وكان من بينها:

- Self-Reliance: A Gender Perspective on its Relationship to Communality and Leadership Evaluations.
- Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management.
- An Investigation of the Impact of Intrinsic Motivation on Organizational Knowledge Sharing.
- Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector.
- Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread.
- Governance as a New Paradigm -The Decade of 2010.
- Situational Leadership: The Core.
- Public Administrative Theory and the Separation of Powers.
- Toward a Feminist Perspective in Public Administration Theory.
- Standards of Excellence in Public Administration Education and Training, (Joint Initiative of DPADM/UNDESA and IASIA).
- The Civil Service Reform Plan (Ministry of Civil Service).

## ٢- أ. درويش نايف عبد الهادي.

### المؤهل العلمي:

- ماجستير في اللغويات (١٩٩٢)، الجامعة الأردنية، عمان.

### العمل الحالي:

- مترجم بإدارة الترجمة، مركز البحوث والدراسات، معهد الإدارة العامة.

### أبرز الأنشطة العلمية والعملية:

- امتـدَّت خبرتُه في الترجمة والتحرير، والمراجعة اللغوية، على مدى أكثر من عشرين عاماً في عددٍ من الجهات؛ هي:
  - مركز البحوث في معهد الإدارة العامة.
  - مركز البحوث والدراسات الأمنية، كلية الملك فهد الأمنية.
  - مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية في أبو ظبي.
  - مركز الترجمة في جامعة الملك سعود.
  - شركة سنتنشيا للاستشارات في عَمّان.
  - ونُشِرَت له عِدَّة كتب ومقالات أبرزها:
  - كتاب «ماذا حَلَّ بالأرمن في عهد الدولة العثمانية؟» - مركز الملك فيصل للبحوث والدراسات الإسلامية.
  - كتاب "خدمة العملاء الإلكترونية"، بالاشتراك مع د. محمد شحاتة - معهد الإدارة العامة.
- ترجمة مقالات في كتاب كلاسيكيات الإدارة العامة - معهد الإدارة العامة:

- The Report of the Commission on Organization of the Executive Branch of Government.
- Discovering the Limits of Privatization.
- Public Management for All Seasons.

## مراجعة الترجمة في سطور

### د. موضي بنت محمد عبد الله الزومان.

### المؤهل العلمي:

- دكتوراه في الإدارة العامة – إدارة موارد بشرية – تخصص دقيق قيادة إدارية من جامعة Portsmouth, Business school, UK (Juley) (2012).

### العمل الحالي:

- رئيسة وحدة التطوير والجودة بمعهد الإدارة العامة، الفرع النسائي، الرياض.

### أهم الأنشطة العلمية:

#### الأبحاث العلمية:

- بحث ميداني منشــور في أثر القيادة التحويلية على تطبيق إدارة المعرفة: دراسة ميدانية على عينة من موظفي الأجهزة الحكومية في مدينة الرياض.
- بحــث ميداني منشــور في القيادة التحويلية، ومعوقات تطبيقاتهــا في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية.
- بحــث ميداني في واقع الـتســـيُّب الـوظيـفـي لـدى الـعـامـلـيـــن في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية.
- بحــث ميداني منشــور في مســتوى الذكاء العاطفــي لدى القادة في الأجهــزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية.
- بحــث ميداني منشــور في معوقات ومقومــات تطبيق إدارة الجــودة الكلية في الأجهزة الحكومية (٢٠٠٧م).

#### المشاركة في المؤتمرات:

- المشاركة بورقة عمل لمؤتمر اختلاف الثقافات في فينا ٢٠١٠م.

- المشاركة بورقة عمل بعنوان: "مستوى الذكاء العاطفي لدى القادة في الأجهزة الحكومية بالمملكــة العربية الســعودية"، بحث ميــداني في المؤتمر الدولي ال ٢٩ لــلإدارة العامة - البحرين ٢٠١٣م.

## أهم الأنشطة العملية:

- **عضوية اللجان وفِرَق العمل:**
  - عضو الفريق الرئيسي لمبادرة البرنامج الوطني للابتكار الحكومي.
  - عضو لجنة الدراسات بمعهد الإدارة العامة.
  - عضو في هيئة تحرير مجلة الإدارة العامة.
  - عضو في لجنة البحوث السابقة بمعهد الإدارة العامة.

## الخبرات في مجال الاستشارات:

- تقديم العديد من الاستشارات للقطاع الحكومي في مجال الإدارة المكتبية ومجال الهياكل التنظيميــة وتبســيط الإجراءات والتصنيــف الوظيفي. وقد كانت أحدث الاستشــارات، استشــارة في تبســيط الإجــراءات الإلكترونية لجامعة الأمــيرة نورة بنت عبــد الرحمن، واستشارة هيكلة وتنظيم إداري، إمارة منطقة الرياض القسم النسائي.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٤٠هـ

## هذا الكتاب:

استطاع غاي بيترز وجون بيير من خلال هذا العمل؛ أن يستعرضا المحاور الرئيسية للإدارة العامة، وإدارة الأعمال العامة، والحوكمة. وقد اتسم هذا الكتاب بالعمق والسهولة وقوة الأثر؛ إذ إنه يعرض دراسة تاريخية لكل من هذه الموضوعات، ويتناول قضاياها المعاصرة، والتحديات التي تجابهها، وهو بذلك كتابٌ لا غِنَى عنه للطلاب والباحثين على السَّواء.

ويقدم هذا الكتاب دراسة نقدية لمنهجية تحديث إصلاحات إدارة الأعمال العامة، كما يقدم نظرة تاريخية لنشأة الإدارة العامة، ويتناول حاضرها ومستقبلها، كما يؤكد على أهمية الإدارة العامة باعتبارها مكوناً أساسياً من مكونات الحوكمة، وأداةً أساسيةً لتعزيز العلاقة بين الدولة والمواطن.

كما تضمَّن الكتابُ نقاشاً لمجالات متنوعة، وهو أيضاً:

- يتوسع في المفهوم الأساسي للإدارة العامة؛ للنظر في قضايا ترتبط بإدارة الأعمال، والحوكمة، والديمقراطية.
- يستعرض المفاهيم الأساسية في الإدارة العامة، وتطوُّرها على مَرِّ الزمن.
- يعتمد على مجموعة من الأمثلة من مختلف مناطق العالم؛ مما يبثُّ الروح في النقاشات النظرية.
- يُورد قوائم لمزيدٍ من القراءة والاطلاع.

خلاصة القول؛ فإن هذا الكتاب يُعتبر مادة أساسية لا بُدَّ لطلاب إدارة الأعمال العامة والإدارة العامة من قراءتها.

9786031429070

تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر ـ معهد الإدارة العامة ١٤٤٠هـ